LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1988

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le vérificateur général du Québec

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 4e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-551-08320-6
ISSN : 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1988

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport à l'Assemblée nationale de l'année financière terminée le 31 mars 1988.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain
Novembre 1988

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 9

Première partie
Remarques générales 13

1. Le contrôle parlementaire sur les fonds publics 13
2. Les vérifications intégrées 19
3. La présentation de l'information financière du gouvernement 21

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 31

4. La vérification du gouvernement et de ses ministères 35
5. La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement 61
6. La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement 69
7. Ministère de l'Énergie et des Ressources 113
8. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche 129
9. Commission de la santé et de la sécurité du travail 149
10. Régie des assurances agricoles du Québec 195
11. Société des Traversiers du Québec 217
12. Gestion des ressources informatiques 225
13. Gestion des services professionnels 235
14. Allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux 243

Troisième partie
Rapport d'activités du vérificateur général

15. Rapport d'activités du vérificateur général 263

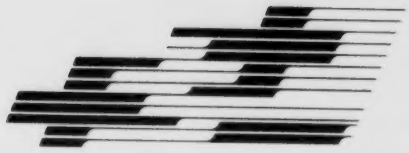
Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 263

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 283

II Objectifs généraux du vérificateur général 297

Table des matières détaillée 299



Introduction

Le présent Rapport annuel est produit conformément à la Loi sur le vérificateur général, qui fait obligation à celui-ci de remettre le résultat de sa vérification au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 15 décembre suivant la fin de l'année financière du gouvernement.

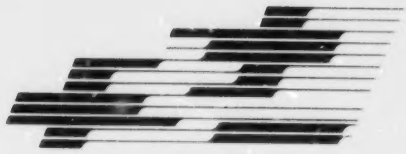
Le Rapport est divisé en trois parties

Dans la première partie, intitulée « Remarques générales », le vérificateur général insiste cette année encore sur l'importance de la reddition de comptes, à l'interne et à l'externe, dans l'administration publique. Il revient sur la nécessité de favoriser, par l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement, l'exercice du contrôle parlementaire sur ces entités. Il aborde ensuite une question reliée à l'environnement de la gestion moderne dans le secteur privé et le secteur public, à savoir l'évaluation du risque de fraude. Il fait une courte revue des réalisations de son mandat au cours de l'année qui fait l'objet de son Rapport, il émet des considérations sur l'importance de compter sur la coopération des entités vérifiées pour assurer le succès de la vérification législative et il termine par des commentaires généraux sur la vérification intégrée et sur la qualité de l'information financière du gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Elle rend compte de la vérification du gouvernement et de ses ministères, des fonds spéciaux et des fonds renouvelables. Elle rend compte également de la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement dont la vérification incombe au vérificateur général. Cette partie se termine par les résultats de cinq missions de vérification intégrée, de deux études d'envergure gouvernementale et d'une vérification sur l'allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

La troisième partie est constituée d'un bref rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

Le rapport du vérificateur général de même que ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1988 sont présentés dans les Comptes publics.



Première partie

Remarques générales

1. Le contrôle parlementaire sur les fonds publics

L'obligation de rendre compte

1.1 La gestion qui se veut responsable doit parcourir la trajectoire de l'imputabilité, depuis l'attribution des responsabilités et l'octroi des fonds jusqu'à la reddition de comptes inclusivement.

1.2 Là où la poursuite de la rentabilité est vitale, c'est-à-dire dans l'entreprise à but lucratif, les dirigeants exigent un compte rendu fiable de ceux à qui ils ont confié un pouvoir de gestion. À leur tour, les dirigeants se doivent de faire rapport aux véritables propriétaires que sont les actionnaires.

1.3 Le compte rendu des responsables de la gestion comporte de plus en plus d'information sur la qualité déployée dans la conduite des affaires, les rapports deviennent plus complets et plus pertinents, les dirigeants doivent engager davantage leur responsabilité en présentant des déclarations de nature à rassurer sur la santé présente et la viabilité de l'entreprise. Le compte rendu doit refléter la volonté constante d'améliorer les pratiques de gestion.

1.4 Le rôle de la vérification devient déterminant pour la crédibilité des efforts de communication des responsables de la gestion. Au Canada et aux États-Unis, les professionnels de la vérification se sont interrogés sur les moyens de satisfaire aux attentes légitimes du public à l'égard de la vérification.

1.5 Le 1er juin dernier paraissait le rapport de la Commission Macdonald, formée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Tout comme la Commission Treadway l'avait fait l'année précédente aux États-Unis, la Commission Macdonald a recommandé des déclarations plus complètes de la direction dans les états financiers et l'élargissement des responsabilités de la vérification afin que le public soit renseigné adéquatement.

1.6 La direction de l'entreprise privée doit rendre des comptes valables et fidèles parce qu'il y va de l'intérêt de beaucoup d'individus qui ont mis leur confiance en elle, qu'ils soient actionnaires, créanciers, fournisseurs ou clients, sans parler de la sécurité des nombreux emplois qui en dépendent directement ou indirectement.

1.7 À tant insister sur l'importance que l'on attache de plus en plus dans le public à la reddition de comptes des responsables de la gestion des fonds privés, nous en arrivons à nous convaincre encore davantage de la nécessité, pour les responsables de la gestion des fonds publics, de mener leurs affaires et de faire rapport avec toute la rigueur qui convient. Aussi utile qu'elle puisse être pour la collectivité, chaque entreprise du secteur privé n'en est toujours qu'une parmi tant d'autres.

1.8 Nous ne voyons pas comment l'administration publique, devenue par la force des choses l'entreprise indispensable de toute la collectivité, pourrait échapper à la politique de grand livre ouvert qui a de plus en plus cours dans l'entreprise privée. Il est de tradition, dans un régime parlementaire comme le nôtre, que la gestion des fonds et autres biens publics soit empreinte de transparence. Si l'on veut nous passer l'expression, « ce serait bien le monde à l'envers » si jamais l'administration publique se laissait dépasser en imputabilité par l'entreprise privée.

1.9 Dans l'administration publique, les fonctionnaires sont responsables envers les gestionnaires et ceux-ci le sont envers les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes. À leur tour, les sous-ministres ou les dirigeants répondent de leurs actes à l'exécutif. Les ministres qui forment l'exécutif ou le gouvernement sont imputables envers l'Assemblée nationale et donc envers la population. Comme il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre le champ des orientations et celui de la gestion dans la personne du ministre, le contrôle parlementaire sur ce dernier aspect devrait s'exercer en pratique sur les responsables de la gestion.

1.10 C'est dans la personne du haut fonctionnaire que la gestion s'identifie le plus clairement. On doit donc s'attendre dans notre régime démocratique à voir les sous-ministres et les dirigeants d'organismes répondre de la qualité de leurs gestes administratifs devant l'Assemblée nationale qui leur confie en définitive un pouvoir d'exécution de programmes de l'État selon des critères de gestion optimale des ressources.

L'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire

1.11 Comme elle l'avait fait le 18 août 1987 pour le Rapport annuel de 1986 du vérificateur général à l'Assemblée nationale, la Commission du budget et de l'administration a convoqué celui-ci le 25 février 1988 pour l'entendre sur son Rapport annuel de 1987. Nous avons confiance que les représentants élus répéteront l'exercice de scruter les résultats de notre vérification.

1.12 Le vérificateur général se tient à la disposition des membres de l'Assemblée nationale pour répondre, en commission parlementaire, à toute question d'intérêt soulevée par son Rapport. Cependant, ce document annuel ne prendra tout son sens et n'atteindra vraiment son utilité que le jour où les hauts fonctionnaires seront appelés à rendre compte également de leur gestion à l'externe.

1.13 À l'intérieur de l'appareil gouvernemental, il existe certes un régime de reddition de comptes et de sanction des résultats dont les mérites n'ont plus à être démontrés. Cependant, il serait bon que les hauts fonctionnaires puissent aussi être entendus dans le cadre des règles de fonctionnement des commissions parlementaires afin de promouvoir l'excellence dans la gestion publique.

1.14 Proposer la reddition de comptes de l'Administration en commission parlementaire peut sembler irréaliste, et pourtant un tel exercice d'imputabilité est devenu une pratique établie dans d'autres législatures. Il donne l'occasion aux hauts fonctionnaires de faire valoir la qualité de leurs gestes administratifs. On aurait tort de voir un aspect punitif dans un tel exercice. La sanction des résultats à laquelle donne lieu la reddition de comptes revêt un caractère positif.

Les organismes et les entreprises du gouvernement

1.15 Il arrive qu'une partie de l'accomplissement de la mission du gouvernement soit confiée à des entités dont le budget de fonctionnement n'est pas assujetti au vote de l'Assemblée nationale comme peut l'être le budget des ministères. Cela ne devrait pas faire oublier que des fonds publics sont en jeu, ni que les objectifs de ces entités ne sont pas uniquement ceux d'une société commerciale ordinaire du secteur privé. Là où les objectifs gouvernementaux n'occupent plus une place déterminante, la décision qui présidait à la mise sur pied des organismes et des entreprises du secteur public peut ainsi avoir perdu de son actualité et il revient alors au gouvernement de songer à les remettre à l'entreprise privée.

1.16 Les organismes ou les entreprises du gouvernement se dotent, à l'interne comme à l'externe, au moins des contrôles administratifs et financiers que l'on retrouve dans toute entreprise du secteur privé soucieuse de protéger les droits de ses propriétaires et de leur rendre compte de sa gestion. Leurs lois particulières doivent normalement comporter, en fait de gestion interne et de reddition de comptes, des exigences élevées qui conviennent à leur appartenance au secteur public.

1.17 Le droit de regard du gouvernement s'exerce par l'intermédiaire de ministres désignés à qui chacune de ces entités doit rendre compte. Il importe de faire en sorte que les liens d'imputabilité soient suffisamment bien établis pour qu'à son tour le bailleur de fonds, représenté par l'Assemblée nationale, soit informé adéquatement.

1.18 Nous revenons, dans la deuxième partie de ce Rapport, sur la nécessité d'une loi-cadre qui s'appliquerait aux organismes et aux entreprises du gouvernement, y compris leurs filiales. Nous y rappelons que l'exercice de l'imputabilité serait favorisé en précisant le droit de regard de l'Assemblée nationale sur la constitution, la direction et le contrôle de ces entités et en posant les exigences en matière de vérification et de rapport.

1.19 Si une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement peut être de nature à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur ces entités, il est par contre possible que certains de leurs administrateurs en redoutent les effets. Celui, par exemple, de se voir en butte à une restriction de leur marge de manœuvre dans le milieu des affaires. La recherche de l'autonomie, pour justifiable qu'elle soit devant la concurrence et les impératifs de rendement financier, ne saurait entraîner un congé d'imputabilité pour la partie qui concerne l'accomplissement des objectifs non commerciaux.

1.20 La prolifération d'entités gouvernementales dont certains aspects de leurs activités peuvent échapper à la surveillance du bailleur de fonds, représenté par les parlementaires, ne se soutient pas dans notre régime démocratique. L'échappatoire pourrait prendre toutes les apparences de la légalité, si par exemple les organismes ou les entreprises du gouvernement s'avisaient de constituer des créatures juridiques par lesquelles il puisse devenir possible de réaliser indirectement ce que les lois particulières ne permettent pas de faire directement. Il n'en demeure pas moins que pareille échappatoire se concilie mal avec l'obligation de rendre compte.

1.21 Ce qu'il faut surtout garder à l'esprit, c'est que les exigences d'imputabilité de ces entités devraient être harmonisées avec les impératifs de reddition de comptes du secteur public.

L'évaluation du risque de fraude

1.22 Les vérificateurs législatifs des deux paliers de juridiction supérieurs au Canada se sont montrés préoccupés, ces dernières années, du rôle qu'ils ont à jouer vis-à-vis du risque de fraude.

1.23 L'environnement dans lequel évolue la gestion moderne peut donner lieu, si l'on n'y prend garde, à des procédés malhonnêtes qui dépassent la notion étroite du traditionnel détournement de fonds. Il est maintenant permis de redouter, là où l'ordinateur est mis à forte contribution, la fraude massive qui peut frapper les grands systèmes d'entrées ou de sorties de fonds ou de traitement de l'information privilégiée.

1.24 L'expérience démontre qu'il a été possible, la plupart du temps, de contrer les tentatives de fraude grâce à des mesures de surveillance interne. Les vérificateurs sont de plus en plus sensibilisés à la nécessité de redoubler d'attention devant le danger que pose le nouvel environnement de la gestion.

1.25 Il saute aux yeux qu'il faut accorder l'importance voulue à toute situation propice à des procédés frauduleux qui peuvent mettre en péril la sécurité des biens physiques. Cependant, là ne peut se limiter la préoccupation des vérificateurs professionnels.

1.26 À la lumière de certaines mésaventures récentes du monde des affaires, la profession comptable, au Canada et aux États-Unis, s'est penchée non seulement sur la validité des contrôles internes et la sécurité des biens physiques, mais encore et surtout sur l'intégrité de l'information financière. Au Canada, la Commission Macdonald a soutenu que la reddition de comptes et la communication de l'information financière mettent en jeu à la fois la probité des responsables de la gestion et le professionnalisme des vérificateurs. Aucune des deux parties en cause ne peut décemment se désolidariser du devoir de renseigner adéquatement; il n'est plus vrai, s'il l'a jamais été, que les vérificateurs travaillent en vase clos.

1.27 Il est de tradition que les programmes de vérification ne soient pas conçus spécifiquement en fonction de la recherche de la fraude. Cependant, il devient difficile pour un vérificateur de se dissocier des préoccupations que les vérificateurs du secteur privé et du secteur public, au Canada et aux États-Unis, entretiennent de plus en plus à ce sujet. Le vérificateur général aménage donc ses programmes de vérification de façon à refléter une préoccupation accrue envers l'évaluation des risques de fraude.

L'exercice de la vérification législative

1.28 L'expression d'une opinion sur la fidélité des états financiers, tel pourrait être le strict minimum à accomplir par le vérificateur général s'il entendait se restreindre à la partie de son mandat qui est effectivement d'obligation annuelle.

1.29 Dans l'accomplissement de cette première tranche de son mandat, le vérificateur général est en mesure de faire rapport sur la régularité des pratiques comptables du gouvernement. Cette année encore, on trouvera dans le livre des Comptes publics, préparé par le ministère des Finances, notre opinion et nos observations sur la fidélité de la présentation des états financiers.

1.30 Au cours des dernières années, des améliorations ont été apportées aux conventions comptables et nous en faisons état plus loin dans cette partie du Rapport. Le texte des conventions comptables a subi des modifications utiles. Par-delà la forme, il est bon de constater que certaines initiatives ont été prises pour rendre mieux compte de la réalité financière du gouvernement. Nous notons, par exemple, que l'on a entrepris les premières démarches vers une présentation plus fidèle des obligations du gouvernement envers les régimes de retraite. En effet, l'amortissement additionnel que l'on a décidé de comptabiliser par anticipation constitue un effort de rattrapage du passif non inscrit au titre des régimes de retraite.

1.31 Le gouvernement ne devrait donc pas hésiter à accentuer son effort de rattrapage afin d'enrayer l'accroissement, d'année en année, de ce passif non inscrit au titre des régimes de retraite. Lorsqu'il s'agit d'un compte aussi important, toute amélioration aux conventions et aux pratiques comptables les concernant a des répercussions majeures sur l'intégralité des états financiers. Dans l'état actuel des choses et malgré les efforts déployés pour une meilleure présentation de l'information financière, la dépense annuelle du gouvernement est sous-évaluée.

1.32 L'adoption de saines pratiques comptables est de nature à favoriser la fidélité de l'information financière. Mais on ne travaille pas à relever la qualité du compte rendu financier par simple souci académique. Avant tout, il y va du respect du devoir d'imputabilité envers l'Assemblée nationale.

1.33 Si elle doit se prononcer sur la fidélité des états financiers annuels, la vérification législative étend aussi sa portée jusqu'à couvrir, de façon cyclique, la qualité de la gestion. De la sorte, elle peut contribuer davantage au contrôle parlementaire tout en suscitant des améliorations au fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

1.34 La gestion peut être envisagée de l'extérieur, c'est-à-dire par rapport à son souci de la conformité ou du respect des textes réglementaires. Elle peut aussi être examinée plus à fond, sous l'angle de l'optimisation des ressources. Il s'agit alors de constater quel est son souci de l'économie et de l'efficience; d'apprécier également quels sont ses efforts d'évaluation de l'atteinte des objectifs, ou encore quelle sorte de mécanismes elle a mis en place pour évaluer son efficacité et pour faire rapport sur celle-ci.

1.35 La vérification de la conformité et celle d'optimisation des ressources constituent, avec la vérification financière, les trois volets de la vérification intégrée.

1.36 Des missions de vérification intégrée et d'envergure gouvernementale ont été accomplies au cours de la période couverte par ce Rapport.

1.37 Nous avons également entrepris au cours de l'année une mission de vérification relativement à l'allocation des subventions versées dans le réseau de la santé et des services sociaux. Nous avons complété la phase initiale de cette vérification auprès du ministère dispensateur des subventions et nous effectuerons l'examen sur place dans le réseau au cours de la prochaine année.

1.38 Les résultats de ces missions apparaissent en détail dans la deuxième partie de ce Rapport, à la suite du compte rendu des travaux de vérification financière et de la conformité exécutés dans les ministères, les fonds spéciaux, les fonds renouvelables, les organismes et les entreprises du gouvernement.

La coopération des responsables de la gestion

1.39 Pour réaliser efficacement le mandat confié, le vérificateur général doit pouvoir compter sur la coopération des dirigeants et autres responsables de la gestion, aussi bien dans les ministères que dans les organismes et les entreprises du gouvernement.

1.40 Il faut s'attendre normalement à recevoir de leur part, dans des délais raisonnables, donc utiles, toute l'information et la documentation pertinentes. Les représentants autorisés des entités vérifiées devraient aussi fournir leurs commentaires, à la suite des constatations du vérificateur général, selon un processus reconnu de validation.

1.41 L'une des façons efficaces pour les dirigeants et les gestionnaires du secteur public de contribuer à la validation des travaux du vérificateur général et d'assurer par le fait même une information fiable et utile au contrôle parlementaire, réside sans doute dans l'expression de leur point de vue sur les constatations de la vérification afin d'en confirmer le bien-fondé.

1.42 Le vérificateur général attache une grande valeur à cette forme de participation des entités vérifiées à l'accomplissement de ses travaux. Grâce à un tel appui des dirigeants et des gestionnaires, il lui devient possible d'avoir une vue plus complète d'une situation, d'en saisir toute la portée et de donner à ses constatations l'encadrement qu'il convient. La nature de leurs commentaires permet également d'évaluer le degré d'engagement de la direction et des responsables de la gestion vis-à-vis des mesures à prendre pour remédier aux lacunes relevées par le vérificateur général dans l'accomplissement de ses missions de vérification.

1.43 Si le processus de validation demande de préférence le concours actif des dirigeants et des gestionnaires lors d'interventions de vérification qui portent sur les systèmes financiers et comptables, il le requiert encore davantage pour les missions de vérification d'optimisation des ressources. Ces derniers types d'intervention font en effet appel à des critères d'évaluation d'ordre qualitatif et non seulement quantitatif. Ils sont donc souvent plus susceptibles d'interprétation que ceux auxquels peut se limiter l'examen de type financier ou strictement comptable.

1.44 Le degré de participation des dirigeants et des gestionnaires est un ingrédient essentiel à la réussite des missions de vérification. Là ne s'arrêtent pas, fort heureusement, les bienfaits de cette coopération. Car aussi valables que soient les résultats de la vérification, il faut les considérer par rapport à l'objectif d'information aux fins de l'exercice du contrôle parlementaire. Le fait de consigner ces résultats dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale constitue pour le vérificateur général la contribution qu'on attend de lui afin d'assurer le bon fonctionnement du processus d'imputabilité des entités qu'il vérifie. À son tour, il compte recevoir des responsables de la gestion un concours actif qui puisse garantir la meilleure information.

1.45 La publication de leurs commentaires dans le Rapport annuel du vérificateur général contribue d'autant mieux au contrôle parlementaire qu'elle fait connaître l'ampleur et même l'impact possible des déficiences constatées; en même temps, elle fait part des moyens que l'entité vérifiée entend prendre pour améliorer sa gestion, facilitant de la sorte l'exercice du suivi.

1.46 Certaines difficultés que le vérificateur général a éprouvées à l'occasion dans l'établissement de relations propres à assurer le succès de ses missions de vérification nous amènent à insister sur l'importance, pour tous les dirigeants et les gestionnaires, d'épauler l'exercice de la vérification législative au service de l'Assemblée nationale. Le vérificateur général considère qu'il est de son devoir de signaler à l'Assemblée nationale les cas où il n'aura pu obtenir le concours des dirigeants et autres responsables de la gestion à cet égard.

2. Les vérifications intégrées

Objectifs et nature de ces vérifications

2.1 La vérification intégrée a été développée en réponse aux besoins particuliers du secteur public. Elle a été structurée à partir de la vérification financière et repose sur deux grands principes de gestion du secteur public. Cette gestion doit permettre la meilleure utilisation possible des fonds et autres biens publics et les gestionnaires doivent répondre de l'utilisation prudente et efficace des ressources qui leur sont confiées. Il est donc nécessaire qu'une tierce partie intervienne pour rassurer les membres de l'Assemblée nationale sur la présence et le respect de ces deux principes.

2.2 La vérification intégrée comprend trois formes de vérification : la vérification financière, la vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes et la vérification d'optimisation des ressources. La vérification financière vise à exprimer une opinion sur les états financiers, quant à la fidélité de leur présentation et à leur conformité à des principes et des pratiques comptables appropriés et dûment énoncés. La vérification de la conformité aux autorisations législatives s'assure que les opérations se sont effectuées dans le respect des lois, règlements, politiques et directives qui leur sont pertinentes. La vérification d'optimisation des ressources a pour objectif de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité. Elle permet également d'identifier la présence et le respect des liens de responsabilité ainsi que des pratiques de reddition de comptes.

2.3 La Loi sur le vérificateur général confie à celui-ci un mandat de vérification intégrée, y compris la vérification d'optimisation des ressources. La communication des résultats de ce type d'intervention fournit une évaluation de la qualité de la gestion et concourt à rassurer quant à la fiabilité des pratiques de gestion. Une telle information complète celle qu'on retrouvait déjà aux états financiers. Elle permet donc aux membres de l'Assemblée nationale et aux contribuables de juger de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

2.4 La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des programmes ou des activités propres à chacun des ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Elle peut également porter sur des systèmes ou des activités que l'on retrouve à l'échelle gouvernementale et communs à l'ensemble des ministères. Dans ces derniers cas, cette vérification est aussi appelée vérification d'envergure gouvernementale.

Appui d'experts-conseils

2.5 La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des sujets dont la complexité et le degré de spécialisation requièrent la présence d'experts-conseils pour aider le vérificateur général à planifier et exécuter la vérification, et à en interpréter les résultats.

2.6 Les équipes de travail font appel à des experts en méthodologie et en vérification d'optimisation des ressources et à des spécialistes dans les domaines faisant l'objet de la vérification. Il s'agissait, cette année, de personnes d'une compétence reconnue, spécialisées en gestion, en génie forestier, en informatique, en actuariat, en relations de travail, en médecine de travail, en économie agricole, en production agricole, en assurances, en gestion du domaine des arts et de la culture, de l'industrie forestière et des traverses maritimes. Le vérificateur général a aussi recours aux conseils de personnes ayant déjà détenu des postes de grande responsabilité administrative dans le secteur public.

2.7 Un Comité consultatif, formé de spécialistes, soutient chaque équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification intégrée. Il a principalement pour rôle de l'aider à mieux comprendre l'environnement et les activités de l'organisation vérifiée, à identifier des secteurs d'importance à vérifier et à dégager des recommandations pertinentes à la suite de ses constatations de vérification.

Résultats disponibles

2.8 Depuis que nous avons entrepris de rapporter les résultats des missions de vérification intégrée, il y a deux ans, nous avons tenté l'expérience d'en faire ressortir un sommaire dans cette première partie, consacrée aux remarques générales. À l'usage, nous devons constater que la formule comporte des inconvénients qui risquent de l'emporter sur ses avantages. L'un des inconvénients que nous y voyons et que les gestionnaires des entités vérifiées nous ont signalé, est celui de devoir sacrifier, par souci de synthèse, les nuances qu'un rapport détaillé permet de discerner plus sûrement. La même préoccupation de rigueur dans la présentation des faits nous amène également à priver le lecteur du résumé qu'il se serait probablement attendu à retrouver immédiatement avant la description détaillée des résultats de notre vérification. Nous reprenons plutôt sous forme d'énumération à la fin de chaque vérification les recommandations qui apparaissent dans la présentation détaillée des résultats. Nous avons confiance que le lecteur, même au risque d'éprouver une certaine difficulté à cerner l'essentiel, s'en trouvera récompensé par une information fidèle et complète.

2.9 Les interventions ont généralement été perçues de façon positive par les organisations. Ces dernières ont démontré une volonté de donner suite aux remarques et suggestions du vérificateur général. Des mesures correctives ont déjà été mises en place ou sont sur le point de l'être par toutes les organisations vérifiées dans le but de remédier aux lacunes observées.

2.10 La portée de la vérification s'étend à l'évaluation de la mesure dans laquelle les ressources humaines, matérielles et financières ont été utilisées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Les rapports de vérification contiennent des observations sur les opérations et sur les aspects de la gestion des organisations.

2.11 On devrait, en interprétant les contenus de tels rapports, tenir compte du contexte des diverses observations et éviter de porter des jugements trop sévères à l'endroit des entités vérifiées. En effet, on ne peut conclure de la gestion d'une organisation qu'elle est déficiente dans son ensemble même si un rapport de vérification fait état de constatations négatives sur certains aspects.

2.12 Le vérificateur général a complété cette année cinq missions de vérification intégrée auprès de ministères et organismes du gouvernement, deux études d'envergure gouvernementale et une vérification sur l'allocation des subventions. Nous faisons part des observations qui se dégagent de l'accomplissement de chacune de ces missions à la deuxième partie de ce Rapport.

3. La présentation de l'information financière du gouvernement

3.1 Notre rapport et nos observations sur les états financiers du gouvernement apparaissent au volume I des Comptes publics. Les observations que nous y faisons expliquent plus en détail la restriction formulée dans notre rapport sur les états financiers et comprennent certains autres commentaires sur ces états.

3.2 Dans cette partie du présent Rapport, nous formulons notamment des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement. Les modifications proposées, qui ont pour objet d'améliorer la qualité des informations présentées dans les états financiers, devraient permettre au lecteur de se faire une meilleure idée de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses opérations.

3.3 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons plus particulièrement des conventions comptables, du passif du gouvernement envers ses régimes de retraite, des dépenses additionnelles portées aux livres du gouvernement en 1987-1988, de son entité comptable, du délai de présentation des états financiers, des travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, de l'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général et du suivi de nos commentaires de l'an dernier concernant l'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics.

Les conventions comptables du gouvernement

3.4 Une réforme importante des conventions comptables a été adoptée par le Conseil du trésor en 1986 et s'est poursuivie en 1987 et en 1988.

3.5 Des modifications de fond à certaines de ces conventions comptables ont d'abord été apportées le 10 juin 1986 et mises en application à compter du 1er avril 1986. Elles favorisaient une présentation plus fidèle et plus complète de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses opérations. Une refonte du texte des conventions comptables a été effectuée le 23 juin 1987 pour rendre plus claire et plus succincte leur description aux fins de la présentation des états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 1987.

3.6 D'autres modifications aux conventions comptables ont été adoptées les 23 juin et 22 juillet 1987 et le 27 juillet 1988. Elles sont entrées en vigueur avec l'année financière terminée le 31 mars 1988 et elles portent sur les frais d'émission des emprunts et les primes ou les escomptes sur les emprunts ainsi que sur l'inscription de la dépense et du passif se rapportant aux régimes de retraite.

3.7 Ces modifications ont pour effet d'améliorer la présentation de l'information financière aux états financiers du gouvernement.

Le Compte des régimes de retraite au passif du gouvernement

3.8 La convention comptable sur la comptabilisation des régimes de retraite mentionne que les contributions dues à titre d'employeur par le gouvernement incluent l'amortissement du passif non inscrit (insuffisance actuarielle) de ces régimes. Depuis plusieurs années, le vérificateur général indique que ce passif composé essentiellement de la non-comptabilisation par le gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts s'y rapportant n'est pas véritablement amorti. L'amortissement annuel porté aux dépenses du gouvernement est inférieur au coût annuel en intérêts calculé sur le solde non inscrit de ce passif. Il s'agit plutôt d'une inscription graduelle aux livres du gouvernement, du passif non inscrit relativement à ses obligations envers les régimes de retraite.

3.9 Le gouvernement a comptabilisé par anticipation, en 1988, un amortissement additionnel du passif non inscrit pour une somme de 673 M$; ce montant ne suffit pas à couvrir totalement les intérêts de l'année financière 1987-1988 sur ce passif. Il représente plutôt l'application ponctuelle à l'année financière 1987-1988, de l'amortissement qui aurait été imputable aux années financières 1988-1989 et 1989-1990 selon la convention comptable en vigueur.

3.10 Dans son rapport et ses observations sur les états financiers du gouvernement de l'année financière 1987-1988, le vérificateur général formule à nouveau une restriction et des commentaires sur l'inscription des obligations du gouvernement envers les différents régimes de retraite. Il indique, entre autres, que la partie non amortie du passif des régimes de retraite devrait être comptabilisée dans les livres du gouvernement car les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes. Des mesures devraient donc être prises pour en compléter l'inscription au passif.

3.11 Le fait de ne pas comptabiliser toutes les obligations envers les régimes de retraite a pour conséquence que le déficit annuel des opérations budgétaires est sous-évalué.

3.12 Le vérificateur général avait également souligné au cours des dernières années certaines autres pratiques comptables qui se devaient d'être améliorées. C'était le cas notamment des contributions pour le service courant des régimes de retraite des membres de la Sûreté du Québec et de la Législature, qui s'avéraient insuffisantes pour compléter l'inscription des coûts réels de ces régimes. La même insuffisance se constatait à l'endroit des obligations relatives aux services antérieurs rendus par les participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Les intérêts non comptabilisés sur le RREGOP entre 1973 et 1978 constituaient une autre lacune relevée.

3.13 Parmi les mesures prises en 1987-1988 pour améliorer la présentation des états financiers, le gouvernement a apporté les modifications suivantes aux conventions comptables à compter du 1er avril 1987:

— Le plein coût pour le service courant de tous les régimes est inscrit aux dépenses, ce qui entraîne une augmentation des contributions courantes à l'égard des régimes de retraite des membres de la Sûreté du Québec et de la Législature.

— Les intérêts non comptabilisés sur le RREGOP sont amortis sur la durée estimative du reste de la carrière active des participants au régime.

— Les obligations non comptabilisées relativement aux services antérieurs rendus par les participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour le RREGOP et aux bénéfices accordés à certains participants, sont amorties sur le solde à courir de la période de 50 ans qui avait été retenue en 1979-1980.

— Il y aura prise en compte à compter de 1989-1990 de l'écart d'expérience entre le taux de référence utilisé pour la détermination des hypothèses de rendement à long terme des évaluations actuarielles et le taux d'intérêt imputé sur le solde du Compte des régimes de retraite apparaissant au passif du gouvernement.

Les dépenses additionnelles

3.14 Le gouvernement a imputé à l'année financière 1987-1988 des dépenses additionnelles de 849 M$. Cette inscription de dépenses anticipées a été communiquée à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances dans son Discours sur le budget de l'année financière 1988-1989, prononcé le 12 mai 1988.

3.15 Nous avons examiné la conformité de cette opération aux lois et aux règlements applicables. De plus, nous en commentons le traitement comptable dans nos observations sur les états financiers du gouvernement dans les Comptes publics.

3.16 Les dépenses additionnelles imputées à 1987-1988 comprenaient une somme de 673 M$ pour l'amortissement accéléré du passif non inscrit des régimes de retraite. Le vérificateur général s'est montré préoccupé, ces dernières années, du fait que le gouvernement n'inscrivait pas assez rapidement l'amortissement de ce passif non inscrit. Il appuie donc tout effort du gouvernement pour en accélérer l'inscription.

3.17 L'imputation de cette dépense se rapportant aux régimes de retraite à l'année financière 1987-1988 est conforme à la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) puisqu'il y avait obligation contractuelle du gouvernement envers les participants aux régimes et que les services avaient été rendus.

3.18 L'Assemblée nationale avait été informée d'une partie de cette dépense avant la fin de l'année financière 1987-1988 puisque le budget supplémentaire du 10 mars 1988 comprenait déjà l'inscription de 184 M$ de crédits permanents pour l'un de ces régimes. Elle n'avait donc pas été informée du montant complet des crédits permanents de 673 M$ requis pour l'amortissement accéléré du passif non inscrit des régimes de retraite.

3.19 Bien que la dépense au titre des régimes de retraite soit pourvue par des crédits permanents, la Loi sur l'administration financière prévoit cependant, à l'article 39, l'obligation d'indiquer distinctement les crédits permanents dans les prévisions budgétaires. À notre avis, cette obligation n'a pas été observée dans le cas actuel, puisque la grande partie des crédits permanents requis pour l'amortissement accéléré n'a pas été incluse dans les prévisions budgétaires déposées à l'Assemblée nationale.

3.20 Au moment où la décision d'imputer cette dépense additionnelle a été prise, il n'y avait plus de mécanisme de disponible au ministre des Finances pour produire des prévisions budgétaires supplémentaires pour l'année 1987-1988 qui était terminée. C'est donc par le Discours sur le budget qu'il a communiqué cette information à l'Assemblée nationale.

3.21 L'autre partie des dépenses additionnelles de 849 M$ concerne, pour une somme de 176 M$, des prestations d'aide sociale et d'autres prestations pour assurer la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris. Elle a été prévue dans le budget supplémentaire du 10 mars 1988 pour un montant de 122 M$ et le solde de 54 M$ a été pourvu par virement d'un autre crédit déjà voté. Le paiement de ces prestations normalement versé le premier jour du mois, s'est effectué le 31 mars 1988, dernier jour ouvrable avant le congé pascal, comme le permet l'article 77 du Règlement sur l'aide sociale et l'article 12 de la Loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris (L.R.Q., chapitre S-3.2). La loi et les règlements ont donc été observés pour le versement de ces prestations.

L'entité comptable du gouvernement

3.22 Les états financiers du gouvernement ne présentent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait à ses organismes et à ses entreprises.

3.23 Dans une prise de position devant être publiée cet automne, l'Institut Canadien des Comptables Agréés définit ce que devrait être l'entité comptable du gouvernement. Elle devrait comprendre, en plus des activités et ressources financières dont le gouvernement est directement responsable, celles de tous « les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci ».

3.24 Selon la nature et l'objet de ces « organismes », différents traitements comptables sont recommandés pour en arriver à présenter une information financière globale prenant en compte ces entités dans les états financiers du gouvernement.

3.25 Depuis quelques années, le gouvernement a fait des efforts pour préciser son entité comptable en la définissant dans ses conventions comptables et en indiquant, dans des annexes aux notes complémentaires, les entités qui en font partie et celles qui en sont exclues. De plus, il comptabilise selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation les placements en actions dans ses entreprises. Ces mesures concourent à présenter une information plus complète des activités et des ressources financières du gouvernement et de ses organismes et entreprises.

3.26 Le gouvernement devrait poursuivre ses efforts afin de fournir un compte rendu complet de ses activités financières. Notamment, il devrait consolider les données financières des organismes et des entreprises effectuant des activités à caractère gouvernemental ainsi que les fonds renouvelables. Pour ce qui est des fonds en fiducie administrés par le gouvernement et ses organismes, il devrait en présenter la description ainsi qu'un sommaire de leurs soldes par voie de note ou de tableau aux états financiers. Les comptes du Fonds des services de santé sont déjà intégrés aux états financiers du gouvernement.

Le délai de présentation des états financiers du gouvernement

3.27 La Loi sur l'administration financière exige que le ministre des Finances présente les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière. Depuis plusieurs années, les Comptes publics, qui incluent les états financiers du gouvernement, ne sont déposés à l'Assemblée nationale que quelques jours avant l'ajournement de la session d'automne, vers la mi-décembre. La publication des états financiers à une date aussi éloignée de la fin de l'année financière, n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

3.28 Les renseignements contenus dans les états financiers s'avèrent une source de référence à qui veut effectuer des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financière du gouvernement. Les états doivent être dressés le plus tôt possible après la fin de l'année financière, et publiés dès que leur préparation est terminée. Il serait souhaitable que les états financiers soient déposés devant l'Assemblée nationale tôt après la reprise de ses travaux de la session d'automne.

Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.)

3.29 Le vérificateur général, dans ses recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement, peut prendre appui sur les recommandations des organismes comptables régulateurs en ce domaine. Il considère, entre autres, les prises de position du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A.

3.30 Le mandat de ce Comité, institué en 1981, comprend l'étude des questions ayant trait à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et la publication, de sa propre initiative, de prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

3.31 Le Comité n'a aucune autorité pour imposer aux gouvernements le respect des lignes directrices qu'il énonce dans ses prises de position. Cependant, on constate chez les gouvernements, leurs comptables et leurs vérificateurs, le désir de se conformer à ses recommandations.

3.32 Au cours de la dernière année, les principaux travaux du Comité sur la présentation de l'information financière des gouvernements ont porté sur les projets suivants:

a. Projet concernant la délimitation du périmètre comptable des gouvernements

3.33 Le Comité de l'I.C.C.A. est sur le point de diffuser des recommandations sur la définition du périmètre comptable couvert par les états financiers des gouvernements.

3.34 Cette prise de position devrait constituer une ébauche de solution aux difficultés reliées à l'intégralité et à la portée des états financiers. Des éléments de solution puisés à même cette prise de position sont mentionnés précédemment dans cette partie du Rapport sous le titre « L'entité comptable du gouvernement ».

b. Projet concernant la comptabilisation des obligations au titre des régimes de retraite

3.35 Une prise de position qui sera publiée sous peu, formulera des recommandations sur la comptabilisation des obligations des régimes de retraite des employés du secteur public dans les états financiers des gouvernements.

3.36 Ces recommandations seront fondées sur le rapport d'un groupe de travail mixte mis sur pied par l'I.C.C.A., formé de membres de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public et de membres de l'Institut Canadien des Actuaires. Elles s'appuient aussi sur le cadre de référence comptable recommandé par le Comité.

3.37 À l'aide d'un exposé-sondage, le Comité a recueilli, au cours de la dernière année, les commentaires de membres des professions comptable et actuarielle et des gestionnaires des gouvernements.

c. Projet concernant la comptabilisation et la présentation de l'information financière relatives aux biens durables des gouvernements

3.38 Un groupe de recherche a été constitué par l'I.C.C.A. pour examiner l'approche comptable qui devrait être retenue pour la comptabilisation des biens durables des gouvernements et la présentation de l'information afférente aux états financiers. Ce groupe prévoit publier le résultat de sa recherche au cours de la prochaine année. L'I.C.C.A., par son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, décidera alors de l'opportunité d'élaborer une prise de position.

d. Participation du vérificateur général du Québec

3.39 Le vérificateur général appuie les travaux de l'I.C.C.A. en commentant les versions préliminaires et définitives des exposés-sondages publiés par le Comité et en désignant un des vérificateurs adjoints pour en faire partie.

L'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général

3.40 Le deuxième alinéa de l'article 43 de la Loi sur le vérificateur général permet à ce dernier de faire, dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale, des commentaires qu'il juge appropriés sur la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les Prévisions de dépenses et les Comptes publics. Il s'agit de documents déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

3.41 L'examen critique de la forme et du contenu de ces documents doit permettre au vérificateur général d'en évaluer la pertinence et l'utilité, compte tenu que les parlementaires ont besoin, pour exercer la surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics, d'informations valables, fiables et suffisantes.

3.42 Le vérificateur général n'a pas procédé au cours de la dernière année à l'examen approfondi de tels documents d'information financière puisqu'il lui a fallu tenir compte du choix des activités de vérification auxquelles il a dû affecter les ressources dont il disposait. Il considère toujours, cependant, qu'il y aurait là un service à rendre aux parlementaires et il compte pouvoir bientôt commencer des études pour donner suite à cette partie de son mandat.

L'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics annuels

3.43 Plusieurs documents d'information financière sont déposés, devant l'Assemblée nationale ou en commission, par les organismes publics et les organismes et entreprises du gouvernement. Le ministère des Finances publie de façon régulière certains documents financiers servant à informer, entre autres, les membres de l'Assemblée nationale et les investisseurs. Parmi les documents financiers publiés par ce ministère, le vérificateur général avait examiné en 1986-1987, les documents suivants:

— « États financiers du Québec » de l'année financière terminée le 31 mars 1986;

— « Synthèse trimestrielle des opérations financières » du deuxième trimestre terminé le 30 septembre 1986 — Budget 1986-1987.

a. « États financiers du Québec »

3.44 Cette brochure est un sommaire des renseignements financiers publiés dans les Comptes publics du gouvernement du Québec. Elle contient, de plus, certaines statistiques financières des dernières années. Généralement, elle est déposée à l'Assemblée nationale quelques semaines avant la parution officielle des Comptes publics.

3.45 Le vérificateur général recommandait dans son Rapport de 1987 à l'Assemblée nationale (p. 35), que son rapport du vérificateur sur les états financiers, le texte intégral des conventions comptables ainsi que toutes les notes complémentaires apparaissant aux états financiers que l'on retrouve dans les Comptes publics soient publiés dans cette brochure.

3.46 À l'exception de la non-publication du rapport du vérificateur général sur les états financiers, le ministère des Finances a donné suite dans la brochure « États financiers du Québec » pour l'année financière terminée le 31 mars 1987, aux recommandations du vérificateur général portant sur la publication des conventions comptables et des notes complémentaires.

3.47 Le vérificateur général croit toujours qu'il serait approprié d'y retrouver le rapport qu'il émet sur ces états financiers. Ce rapport peut contenir des restrictions et des commentaires que le lecteur des états financiers est en droit de connaître pour éclairer son jugement et préciser les renseignements qu'il puise dans ces états.

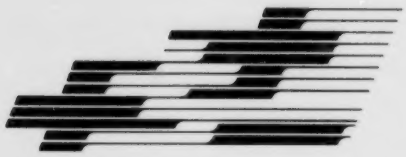
3.48 En l'absence du rapport du vérificateur, il faudrait indiquer clairement que les états financiers n'ont pas été vérifiés.

b. « Synthèse trimestrielle des opérations financières »

3.49 Ce document fournit un compte rendu de l'évolution des opérations financières du gouvernement et permet la comparaison avec les prévisions initiales énoncées au Discours sur le budget par le ministre des Finances et avec les prévisions révisées subséquemment.

3.50 Dans son Rapport de 1987 à l'Assemblée nationale (p. 36) le vérificateur général faisait certaines recommandations pour améliorer la présentation de ce document.

3.51 L'examen sommaire de la synthèse des opérations financières du 1er trimestre terminé le 30 juin 1988 permet de constater que le ministère des Finances a donné suite aux recommandations du vérificateur général.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

La présente partie du Rapport expose les résultats de notre vérification. Elle comprend des remarques et des commentaires sur:

- La vérification du gouvernement et de ses ministères;
- La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement;
- La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement;
- Les vérifications intégrées se rapportant au ministère de l'Énergie et des Ressources, au ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, à la Régie des assurances agricoles du Québec et à la Société des Traversiers du Québec;
- Les vérifications d'envergure gouvernementale concernant la gestion des ressources informatiques et la gestion des services professionnels au gouvernement du Québec;
- La vérification de l'allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Sauf pour les cas mentionnés à ce Rapport, nous avons obtenu tous les renseignements, rapports et explications demandés, et nous tenons à remercier les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du gouvernement et de ses ministères

4. La vérification du gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification

4.1 Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons dans la présente section, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées. De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des ministères afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il a été possible de le faire, est donné en contrepartie.

Communications

Contrôles en milieu informatique

4.2 Dans notre Rapport de l'an dernier à l'Assemblée nationale (p. 49), nous avons signalé le non-respect de certaines normes gouvernementales et le manque de rigueur des contrôles d'accès aux ressources informatiques.

4.3 Notre vérification de cette année nous a permis de constater un renforcement des contrôles d'accès aux ressources informatiques. Cependant, les normes gouvernementales en matière de relève et de sécurité physique ne sont pas encore intégralement respectées.

a. Plan de relève

4.4 Au cours de la dernière année, la Direction générale de l'informatique (D.G.I.) a complété l'élaboration de son plan de relève. Ce plan, soumis à des essais de relève concluants, précise les mesures à prendre pour contrer toute atteinte à la sécurité des opérations.

4.5 Toutefois, la D.G.I. n'a pas conclu d'entente permanente de relève lui permettant d'assurer une continuité des opérations en tout temps. Elle a présentement une entente temporaire avec un organisme gouvernemental.

4.6 La D.G.I. devrait conclure une entente permanente de relève.

Commentaire du ministère: « *Le ministère des Communications a déposé au Conseil du trésor le projet d'une politique d'ensemble qui traite de la solution de relève gouvernementale. Suite à l'acceptation de cette solution, la* D.G.I. *procédera à la signature d'une entente de relève.*

Afin de pouvoir effectuer ses essais de relève, la D.G.I. *a entrepris la recherche d'un site compatible à l'intérieur du gouvernement.* »

b. Sécurité physique

4.7 L'implantation du plan de sécurité, prévu par la D.G.I. pour protéger les équipements informatiques et les divers appareils de bureautique, n'est pas encore terminée. Seule la salle des ordinateurs centraux est protégée adéquatement.

4.8 La D.G.I. devrait prendre les mesures nécessaires pour compléter l'implantation de son système de sécurité.

Commentaire du ministère: « *La* D.G.I. *est en voie de compléter l'implantation d'un système de gestion intégrée de sécurité physique pour l'édifice* Cyrille-Duquet. *Ce système devra intégrer les mesures propres à assurer la protection du personnel et des ressources contre le feu, l'eau, les malveillances et les défaillances. La date d'implantation est prévue pour le* 31 *décembre* 1988. »

Éducation

Politique d'amortissement des emprunts des commissions scolaires

4.9 Une politique du Conseil du trésor stipule que la valeur des obligations émises par les commissions scolaires après juin 1983 est amortie sur une période de 30 ans. Conformément à cette politique, le ministère verse au Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires, une somme représentant 3 1/3 % de la valeur nominale de chaque émission correspondant à l'amortissement annuel d'un emprunt émis et venant à échéance dans 30 ans.

4.10 Pour l'année scolaire 1987-1988, nous avons constaté que les titres émis par les commissions scolaires avaient une échéance n'excédant pas 20 ans. Ces émissions ne permettent pas l'amortissement complet d'une émission de titres sur une période de 30 ans. En effet, compte tenu de l'insuffisance des sommes accumulées dans le Fonds à l'échéance, une partie de ces emprunts devra être financée par une nouvelle émission de titres qui sera amortie sur une période de 30 ans prolongeant ainsi la période requise pour le remboursement complet de la dette initiale.

4.11 Le ministère devrait s'assurer de l'application de la politique du Conseil du trésor concernant l'amortissement des emprunts des commissions scolaires.

Commentaire du ministère: « *Conscient de cette problématique, le Service du financement, dans son plan d'action élaboré suite au dépôt du rapport du vérificateur interne et transmis au sous-ministre de l'Éducation, se proposait d'y apporter les mesures correctives nécessaires à compter de l'année* 1988-1989.

Tel que mentionné précédemment, une proposition d'utilisation des revenus du Fonds d'amortissement des commissions scolaires a été soumise au ministre de l'Éducation le 10 décembre 1987. *Celle-ci mettait de l'avant une série de mesures dont l'effet, à l'échelle du réseau des commissions scolaires, permettrait d'assurer un remboursement complet de ces emprunts sur une période de* 30 *ans.*

Nous sommes donc disposés à définir, de concert avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor, les modalités permettant de solutionner ce problème. La définition de ces modalités se réalisera dans le cadre de travaux portant sur l'utilisation des revenus provenant du Fonds d'amortissement des commissions scolaires, et devrait se réaliser au cours de l'année 1988-1989. »

Sécurité informatique

4.12 Notre examen des contrôles de sécurité informatique nous a permis de constater le non-respect de certaines normes gouvernementales en matière de relève et de sécurité physique.

a. Plan de relève des opérations informatiques

4.13 Un plan de relève sur la continuité des opérations informatiques est essentiel en cas de force majeure. L'élaboration de ce plan n'est pas terminée et les ententes sur l'utilisation d'équipement d'un centre de secours et de rechange n'ont pas été conclues. En cas de sinistre, la continuité des opérations du ministère pourrait être compromise.

b. Protection des équipements dans la salle d'ordinateurs

4.14 La salle d'ordinateurs n'est pas pourvue d'un système d'extinction et n'est pas suffisamment cloisonnée pour empêcher la fumée et l'eau de s'infiltrer lors d'un incendie. Le système de climatisation ne permet pas de contrôler les hausses de température durant la saison estivale.

4.15 Le ministère devrait compléter son plan de relève et conclure des ententes pour assurer la continuité des opérations en tout temps. Le ministère devrait également prendre les mesures propres à assurer la protection des équipements de la salle des ordinateurs.

> *Commentaire du ministère*: « *Tel que mentionné dans le document transmis le 20 juin 1988 au bureau du sous-ministre, des mesures correctives (identification des systèmes essentiels, élaboration du plan des mesures de sauvegarde et de relève, réalisation d'essais, etc.) seront prises afin d'assurer la continuité des opérations. Ces travaux ont débuté le 18 mai 1988 et se termineront le 31 mai 1989.*
>
> *Une étude sur le réaménagement de la salle d'ordinateurs et des services connexes a été réalisée conjointement par le ministère de l'Éducation du Québec et la Société immobilière du Québec.*
>
> *Cette étude avait pour but de répondre à une demande faite par le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) d'élaborer une proposition de réaménagement et d'en évaluer le coût de réalisation.*
>
> *Un rapport d'étude a été soumis au MAS le 23 décembre 1987. Le ministère de l'Éducation a reçu confirmation du ministère des Approvisionnements et Services que l'étude conjointe du ministère de l'Éducation et de la Société immobilière du Québec a été entérinée le 27 octobre 1988. Les travaux de réaménagement de la salle des ordinateurs et des services connexes seront effectués au centre Champlain sur une période de neuf à 12 mois à compter de cette date. Ces travaux solutionneront en tout point la problématique de protection des équipements informatiques mentionnée dans le Rapport du vérificateur général.* »

Protocole d'entente avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales

4.16 Tel que mentionné à notre Rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1987 (p. 52), la Direction des cours par correspondance du ministère a conclu, en octobre 1985, une entente avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales administré par le ministère des Communications. Par cette entente, le ministère verse au Fonds les recettes provenant de l'inscription aux divers cours par correspondance et de la vente de matériel didactique y afférent. Par la suite, le Fonds paie à même ces recettes le coût d'impression du matériel didactique.

4.17 Cette pratique ne permet pas l'enregistrement des revenus et des dépenses au Fonds consolidé du revenu. Elle permet d'éviter la demande de crédits budgétaires pour les dépenses d'impression du matériel didactique.

4.18 Du début de l'entente au 31 mars 1988, des recettes de près de 2,6 M$ n'ont pas été versées au Fonds consolidé du revenu et des dépenses de 2,1 M$ n'ont pas été imputées aux crédits budgétaires du ministère, ces opérations ayant transité par le Fonds renouvelable.

4.19 Le ministère ne respecte pas les dispositions de la Loi sur l'administration financière et le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement. Ces

dispositions prévoient que les recettes sont versées au crédit du ministre des Finances et que le paiement de deniers publics se fait à même le Fonds consolidé du revenu.

4.20 Le ministère devrait se conformer aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et à celles du Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement.

Commentaire du ministère: *« Suite à la réception du rapport pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1987, des discussions ont eu lieu avec des responsables du Conseil du trésor, du contrôleur des finances et du Fonds renouvelable des publications gouvernementales.*

De ces discussions, il est ressorti qu'il était impossible, pour l'exercice 1987-1988, de faire l'enregistrement des revenus et des dépenses au Fonds consolidé du revenu (budget des dépenses 1987-1988 déjà approuvé, opérations de l'année en cours déjà avancées, etc.) et considérant qu'un projet de création d'un fonds spécial était en préparation, il a été proposé de maintenir la pratique actuelle de continuer les opérations avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales et d'inscrire dans les revenus du ministère l'excédent entre les revenus et les dépenses des opérations visées par le protocole d'entente.

Au 31 mars 1988, un montant de 509 578 $, représentant l'excédent accumulé des recettes sur les déboursés pour les publications des cours par correspondance, a été inscrit aux revenus du ministère et enregistré au Fonds consolidé du revenu.

La situation sera régularisée pleinement avec la création du fonds spécial qui sera désigné sous le nom de « Fonds de la formation à distance » et dont la date d'entrée en vigueur est prévue pour le 1er avril 1989. »

Enseignement supérieur et Science

Programme d'aide financière aux étudiants

4.21 La Direction générale de l'aide financière aux étudiants est chargée de leur accorder une aide financière conformément à la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants (L.R.Q., chapitre P-21), au règlement, ainsi qu'aux règles administratives qu'elle a établies. L'aide financière allouée en vertu du régime des prêts et bourses vise à combler la différence entre les dépenses admissibles du candidat (frais de scolarité, frais de subsistance, frais de transport et autres frais) et ses ressources financières.

4.22 Dans le cadre du respect de la loi et du règlement régissant l'attribution de cette aide financière, nous avons noté que certaines règles administratives ne sont pas conformes à la loi ou au règlement. Ces règles administratives touchent surtout la détermination des revenus de l'étudiant en tenant compte de son statut matrimonial, l'établissement des revenus des parents séparés ou divorcés, la définition de l'autonomie de l'étudiant vis-à-vis ses parents et l'attribution de bourses accordées dans le cadre des programmes spéciaux.

4.23 Le ministère devrait s'assurer que les règles administratives du régime d'aide financière aux étudiants sont conformes à la Loi et au Règlement sur les prêts et bourses aux étudiants.

Commentaire du ministère: « *Les règles administratives pour l'attribution de l'aide financière aux étudiants sont conformes au règlement et se situent dans l'esprit de la Loi sur les prêts et bourses et de la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.*

Le ministère admet toutefois qu'il existe dans la loi certaines ambiguïtés qui ont amené des interprétations différentes. Elles pourraient être précisées dans des modifications éventuelles à la loi. »

Environnement

Assainissement des eaux — Admissibilité des coûts des travaux réalisés

4.24 Nous avons procédé, en 1987-1988, à un suivi des recommandations formulées à nos cinq derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1983 : p. 71-75 ; 1984 : p. 38-41 ; 1985 : p. 63-66 ; 1986 : p. 46-48 ; 1987 : p. 53-54). Elles se rapportaient particulièrement à l'absence de vérification, par le ministère, de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés dans le cadre de chaque projet d'assainissement.

4.25 Au 31 mars 1988, les engagements du gouvernement du Québec à l'égard du remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux (S.Q.A.E.), pour le financement de leurs travaux d'assainissement des eaux, se chiffrent à 1,9 milliard $. De plus, nous estimons que la participation gouvernementale au remboursement du capital des dettes à contracter pour des travaux à effectuer en vertu de conventions déjà conclues avec les municipalités, atteindra au moins un autre 1,4 milliard $. À ces sommes doivent s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

4.26 Au cours de l'exercice 1987-1988, le ministère a amorcé la vérification a posteriori de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés. Sur un total de 1,9 milliard $, environ 645 M$ (dont 601 M$ à la Communauté urbaine de Montréal) de travaux effectués au 31 mars 1988, ont fait l'objet d'une vérification. Les résultats à ce jour démontrent que les coûts des travaux réalisés pour chaque projet examiné étaient admissibles. Au 31 mars 1988, il reste donc pour plus de 1,2 milliard $ de projets dont l'admissibilité des coûts n'a pas encore été vérifiée a posteriori par le ministère.

4.27 Le ministère devrait poursuivre ses efforts pour compléter la vérification a posteriori de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés dans le cadre de chaque projet d'assainissement.

> *Commentaire du ministère* : « *Le programme mis de l'avant au cours de l'exercice 1987-1988 et qui a permis une accélération sensible de la vérification a posteriori de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés se poursuivra au cours des prochaines années.*
>
> *C'est ainsi, qu'au cours de l'exercice qui se terminera le 31 mars 1989, plus de 500 M$ de nouveaux travaux feront l'objet d'une telle vérification. Le ministère entend maintenir ce rythme par la suite.* »

Finances

Contrôle sur le remplacement des chèques perdus, détruits ou volés

4.28 Le ministère des Finances a la responsabilité du contrôle de la gestion de l'encaisse du gouvernement, y compris le contrôle sur le remplacement des chèques déclarés perdus, détruits ou volés. Selon les procédés en vigueur, le ministère doit annuler au préalable le chèque déclaré perdu, détruit ou volé avant d'émettre un chèque de remplacement.

4.29 Toutefois, pour les prestations d'aide sociale, le remplacement d'un chèque fait l'objet d'un contrôle différent. Dans ce cas, le bénéficiaire doit faire une déclaration solennelle et la remettre au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. Ce dernier requiert du ministère des Finances l'émission d'un nouveau chèque. Les contrôles sur l'annulation du chèque initial sont effectués par la suite conjointement par les deux ministères.

4.30 Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu a procédé, en 1987-1988, au remplacement de 10 345 chèques d'aide sociale déclarés perdus, détruits ou volés, d'une valeur totale de 4,5 M$. De ce montant, 1,2 M$ pour environ 2 700 chèques ont été encaissés en double, soit 450 000 $ (1 000 chèques) à récupérer des bénéficiaires et 750 000 $ (1 700 chèques) à réclamer d'institutions financières pour endossement irrégulier. Le solde de 7 645 chèques d'une valeur totale de 3,3 M$ représente des paiements qui ont fait l'objet d'un seul encaissement de la part des bénéficiaires.

4.31 Le ministère des Finances ne dispose pas de tous les éléments de contrôle pour s'assurer que seuls les chèques réellement détruits, perdus ou volés font l'objet d'un remplacement.

4.32 Le ministère des Finances devrait exercer un contrôle rigoureux avant de procéder au remplacement des chèques perdus, détruits ou volés.

Commentaire du ministère: « *Le système actuel de remplacement des chèques aux bénéficiaires de l'aide sociale est en place depuis 1970. Compte tenu qu'un délai administratif de plus de deux mois était nécessaire à cette époque pour remplacer un chèque et considérant que les prestations d'aide sociale sont destinées à couvrir des besoins de première nécessité, il avait alors été convenu que le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu pourrait remplacer les chèques sur présentation d'une déclaration solennelle et effectuer les contrôles a posteriori.*

Des efforts sérieux ont été déployés au cours de la dernière année par le M.F.Q., en collaboration avec le M.M.S.R. et l'institution financière sur laquelle les chèques d'aide sociale sont émis, en vue d'implanter un nouveau système de remplacement de chèques qui permette de resserrer les contrôles.

En fait, ce nouveau système, qui devrait être mis en place au début de l'année 1989, permettra aux représentants des bureaux régionaux du M.M.S.R. d'accéder aux fichiers des chèques émis sur l'institution financière, les conduisant à générer immédiatement un arrêt de paiement sur le chèque déclaré perdu, volé ou détruit ou à demander une photocopie du chèque si celui-ci a déjà été encaissé. Cette innovation aura pour effet de diminuer considérablement, sinon éliminer, tout risque de remplacement et d'encaissement de chèques en double.

Le développement technologique des dernières années, tant au niveau des banques que des organismes gouvernementaux, de même que la diminution des coûts afférents à de tels systèmes permettent maintenant d'envisager avec avantage leur installation dans les opérations courantes comme celle impliquant le remplacement de chèques d'aide sociale, sans inconvénient indu pour la clientèle.»

Contrôles en milieu informatique de SYGBEC

4.33 Le système informatisé de gestion budgétaire et comptable du gouvernement (SYGBEC) est placé sous la responsabilité du contrôleur des finances. Il en assure le développement, l'entretien et l'exploitation. Ce système est relié à un réseau de terminaux légers (TÉLÉ-SYGBEC) permettant aux utilisateurs la transmission des données budgétaires et comptables à un ordinateur central. Un logiciel spécialisé assure la protection des programmes et des fichiers alors que l'accès aux transactions est contrôlé par un système de sécurité propre à SYGBEC.

4.34 Nous avons effectué un suivi des commentaires présentés dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 55-56) sur l'environnement et certaines applications informatiques de SYGBEC. Cet examen nous a démontré que certaines corrections ont été apportées, notamment la nomination d'un coordonnateur de la sécurité et le renforcement des contrôles d'accès au système informatique de SYGBEC. Cependant, certaines lacunes persistent.

a. Contrôles d'accès aux ressources informatiques par l'intermédiaire du réseau de terminaux légers TÉLÉ-SYGBEC

4.35 Le système de sécurité contrôlant l'accès aux transactions par l'intermédiaire du réseau de terminaux légers TÉLÉ-SYGBEC présente des lacunes. Les contrôles ne permettent pas de prévenir et de détecter en tout temps les accès non autorisés, ce qui peut conduire à l'enregistrement indu de données au système SYGBEC. Il n'existe pas une liste à jour des responsables de la sécurité du système SYGBEC dans les unités administratives ni de registre à jour des spécimens de signature des personnes autorisées à approuver les formulaires de droits d'accès au réseau.

4.36 De plus, les contrôles d'accès aux sous-systèmes « opérations bancaires, revenus et SYGDET » ne permettent pas de s'assurer que les droits d'accès aux données concordent avec les responsabilités de chaque individu.

4.37 Le contrôleur des finances devrait exercer un contrôle rigoureux sur l'accès aux transactions par l'intermédiaire du réseau de terminaux légers TÉLÉ-SYGBEC.

Commentaire du contrôleur des finances: *« La liste officielle des responsables de la sécurité dans les directions de comptabilité a été obtenue le 12 août dernier. Même s'il n'existe pas de registre officiel des spécimens de signature, un contrôle visuel est exercé sur les noms de la vingtaine de personnes les plus souvent appelées à signer les formulaires de droits d'accès. Ces noms constituent la liste officielle des responsables de la sécurité dans les directions de la comptabilité.*

Il ne serait pas justifié et rentable de modifier l'approche actuelle en matière de sécurité, sur les fonctions opérations bancaires, revenus et SYGDET, *dans l'optique d'une conversion de ces applications du logiciel de télécommunications* INTERCOMM *à* CICS.

Cette conversion se fait au rythme des ressources disponibles et demeure prioritaire pour le contrôleur des finances.»

b. Plan de relève des travaux essentiels

4.38 La norme du gouvernement du Québec sur la sécurité informatique exige que chaque service informatique établisse et maintienne, de façon constante, une capacité de relève de ses applications et opérations essentielles au centre de relève gouvernemental. La relève a pour but d'assurer la continuité du fonctionnement des systèmes essentiels durant un arrêt prolongé sans porter atteinte à la sécurité des opérations.

4.39 Le ministère des Finances a identifié l'impression des chèques en paiement des intérêts sur les obligations d'épargne comme une opération essentielle parmi celles de la gestion de la dette publique (SYGDET). Le contrôleur des finances n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'un test de relève complet a été réalisé pour cette opération.

4.40 Le contrôleur des finances devrait effectuer régulièrement un test de relève pour les opérations jugées essentielles par le ministère des Finances.

Commentaire du contrôleur des finances: « Le contrôleur des finances ne pouvait démontrer le fonctionnement de son plan de relève avant d'y être invité par la Direction générale de l'informatique du ministère des Communications.

En effet, ce n'est qu'il y a quelques semaines, que cette direction, responsable de la coordination de cet aspect, invitait le contrôleur des finances à mettre son plan de relève en opération au site désigné.

Cette opération aura lieu à la fin du mois d'octobre 1988. »

c. Directives du contrôleur des finances

4.41 Le contrôleur des finances a élaboré et mis en place des normes et procédés destinés aux directions de la comptabilité qui sont sous sa responsabilité au sein des ministères et des organismes du gouvernement.

4.42 L'an dernier, notre vérification de certaines directions de comptabilité et de certains bureaux régionaux où la saisie de l'information a été déléguée au ministère, avait fait ressortir un manque de rigueur dans le suivi des directives du contrôleur des finances portant, entre autres, sur les procédés de pointage, de contrôle d'accès et de contrôle des rejets.

4.43 Ces faiblesses persistent toujours. Le processus de refonte des normes et directives entrepris au contrôleur des finances devrait permettre de les corriger éventuellement. Une étude globale de la problématique au niveau des contrôles découlant de la décentralisation de la saisie devrait resserrer les contrôles sur la saisie.

4.44 Le contrôleur des finances devrait poursuivre ses études tout en apportant concurremment une attention particulière au respect minimum des contrôles visant à assurer l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des transactions présentées pour traitement par les directions de la comptabilité et par les points de saisie en région.

Commentaire du contrôleur des finances: « Toutes les unités de gestion disposeront à compter du début d'octobre 1988 de « Suivis de gestion » qui constituent des outils repères permettant aux gestionnaires d'émettre un constat sur la qualité du travail effectué en décentralisation de la saisie dans chacune de leur unité respective.

En raffinement à ce premier outil, dès le mois de novembre 1988, toutes les unités décentralisées disposeront de suivis opérationnels décrivant le cheminement de toutes les transactions permises en décentralisation de même que toutes les interventions humaines dont elles doivent faire l'objet au cours

de ce cheminement. Les directions de comptabilité disposeront en plus de suivis opérationnels des transactions du SYGBEC *non décentralisées.*

Ces suivis opérationnels nous permettront de parfaire notre documentation par la rédaction de descriptions de rôles de chacun des intervenants à la décentralisation dans les unités de la saisie. Ces descriptions de rôles permettront également d'en arriver à un partage des tâches incompatibles.»

Justice

Perception des amendes et des frais

4.45 Lorsque le jugement d'une cause est rendu et qu'il implique l'imposition d'une amende, le ministère détermine les frais et procède à l'émission d'un avis d'amende et de frais qui est transmis au défendeur. Cet avis spécifie le délai de paiement fixé par le juge.

4.46 Dès qu'un défendeur est en défaut, le ministère tente alors de prendre arrangement avec lui ou confie le dossier à un huissier pour le recouvrement. Des travaux compensatoires ou encore l'emprisonnement peuvent également permettre au défendeur de régler son dû. En dernière étape, un percepteur peut fermer le dossier s'il a la certitude de ne pouvoir récupérer les sommes dues.

4.47 Un système informatique produit régulièrement la liste des défendeurs en défaut pour chacune des étapes de perception où un retard est observé.

a. Recouvrement par le percepteur du ministère

4.48 Au 30 novembre 1987, pour sept palais de justice, il y avait 11 193 dossiers en défaut et qui étaient ouverts depuis 1986 ou des années antérieures. Ces dossiers représentaient des amendes et des frais pour une valeur totale de 1 548 000 $.

4.49 La quantité considérable de dossiers en défaut s'explique, entre autres, par les retards à compléter les dossiers informatiques dans plusieurs cas de jugements rendus, de sorte que les avis d'amende et de frais ne sont pas émis promptement, souvent après l'échéance de paiement fixée par le juge. Selon certaines dispositions de la Loi sur les poursuites sommaires (L.R.Q., chapitre P-15), le percepteur doit transmettre sans délai au défendeur un avis de jugement et, le cas échéant, une demande de payer l'amende dans le délai indiqué.

4.50 Le ministère devrait réduire les délais de traitement des dossiers afin de respecter l'échéance de paiement fixée par le juge. De plus, il devrait effectuer un suivi rigoureux sur les interventions de recouvrement.

> *Commentaire du ministère: « Une étude a été réalisée par la Direction générale des services judiciaires pour déterminer le volume de dossiers en retard. Cette étude démontre qu'il n'y a pas de retard significatif à la Direction générale des services judiciaires, sauf dans deux secteurs, soit:*
>
> *1 — À l'ouverture de dossiers à la Cour des sessions de la paix;*
>
> *2 — À la perception des amendes.*
>
> *Depuis le mois d'août, le ministère a fait plusieurs efforts pour diminuer les retards. À la fin de septembre, une mise à jour de la situation n'indiquait pas de changements significatifs. Une évaluation de la situation à ce jour démontre que la situation ne pourra être corrigée sans un ajout d'effectifs. »*

b. Recouvrement par des huissiers

4.51 D'autres facteurs expliquent le nombre important de dossiers en défaut. Ils sont principalement rattachés au suivi inadéquat des dossiers par les percepteurs. Ce relâchement est notable dans le cas des mandats confiés aux huissiers.

4.52 Un bref de saisie est émis par le ministère et remis à un huissier pour l'exécution du jugement lorsqu'il y a saisie des biens du défendeur. Trois situations peuvent alors survenir: le défendeur paie son amende lors de la signification du bref; la saisie est exécutée; la saisie n'est pas exécutable, entre autres, lorsque le défendeur n'a aucun bien saisissable ou lorsqu'il est déménagé sans adresse connue.

4.53 Dans les deux premiers cas, le huissier doit payer sans délai l'équivalent du montant de l'amende et des frais au palais de justice et rembourser l'excédent au défendeur lors de la vente de biens.

4.54 Le huissier transmet au ministère avec le paiement l'original du bref de saisie et son rapport où sont énumérés les procédés qu'il a appliqués et la description des honoraires qu'il a prélevés à même les sommes perçues.

4.55 Dans le cas où il n'y a pas de bien saisissable ou si le défendeur est déménagé sans adresse connue, le huissier retourne le bref de saisie avec son rapport en indiquant la raison pour laquelle le bref n'est pas exécutable. Il fournit un détail de ses honoraires qui deviennent à la charge du palais de justice où le bref a été émis.

4.56 Nous avons constaté, pour un nombre considérable de dossiers, que plusieurs brefs de saisie étaient émis depuis plus de 90 jours, et même depuis plusieurs années dans un grand nombre de cas. Ainsi:

— Au début de janvier 1988, 174 brefs d'une valeur totale de 19 900 $ à percevoir et dont la date d'émission s'échelonnait de juin 1982 à septembre 1986 n'avaient pas été retournés par un bureau de huissiers à un palais de justice.

  À la demande du palais de justice, ce bureau de huissiers transmettait au ministère en février 1988, les sommes perçues pour 78 dossiers. Pour chaque dossier, le bureau de huissiers a fait parvenir l'original du bref de saisie, le rapport de signification, le rapport de vente de biens lorsque requis, et le chèque acquittant l'amende et les frais, sauf pour trois cas où les brefs n'ont pu être exécutés. Les rapports des huissiers étaient datés de 1983 à 1988 (1983: un dossier; 1984: trois dossiers; 1985: 47 dossiers; 1986: 24 dossiers; 1987: deux dossiers; 1988: un dossier). Les 96 autres brefs sont toujours en circulation sans qu'aucune explication n'ait été fournie au percepteur du ministère.

  De plus, en 1983 une entente spéciale a été conclue avec ce bureau de huissiers. Environ 1 000 brefs de saisie lui ont été remis. Cette entente inhabituelle, en plus d'être contraire à la réglementation sur l'attribution des mandats confiés aux huissiers, contrevenait également à la réglementation sur les actes dérogatoires à la dignité de la fonction d'huissier, en prévoyant qu'il n'y aurait pas d'honoraires de facturés si le montant de l'amende n'était pas récupéré.

— En décembre 1987, un second bref de saisie pour un dossier non réglé a été émis par un percepteur. Lorsque le huissier s'est présenté chez le défendeur pour signifier la saisie, ce dernier lui a fourni la preuve qu'il avait déjà payé son amende au premier huissier. Le palais de justice n'avait pas encore reçu, au moment de notre vérification, l'argent qui lui était dû. Nous avons identifié un cas similaire datant de 1985 dans un autre palais de justice.

4.57 Le ministère devrait effectuer un suivi rigoureux des brefs d'exécution émis et non exécutés à l'intérieur de délais normaux.

Commentaire du ministère: *« La Direction générale des services judiciaires a élaboré un plan d'action et émis une directive en juin afin de réduire à zéro la liste des brefs d'exécution émis et*

non exécutés de plus de 90 jours. Cette directive comporte une procédure assurant un rappel rigoureux des mandats. Au 13 octobre 1988, la liste des brefs non exécutés révélait que leur nombre avait diminué de 52,8% par rapport au 31 mars 1988.»

c. Fermeture de dossiers

4.58 Le ministère ne s'assure pas que tous les moyens mis en place pour percevoir les amendes et les frais sont utilisés avant la fermeture des dossiers. Notre vérification a porté sur 39 dossiers fermés pour raison d'impossibilité d'exécuter.

4.59 Dans 10 des 22 dossiers pour lesquels les défendeurs (personnes physiques) avaient été déclarés introuvables, nous avons pu, en utilisant les mêmes moyens mis à la disposition des percepteurs, entrer en communication avec ceux-ci. Nous avons de plus constaté l'omission d'offrir des travaux compensatoires pour deux autres dossiers. Enfin, cinq mandats d'emprisonnement n'ont pas été émis, même s'il était possible d'identifier le défendeur par la disponibilité de la date de naissance au dossier, laquelle est exigée par la Sûreté du Québec pour délivrer un mandat d'emprisonnement.

4.60 Dans les cas où les défendeurs étaient des corporations (personnes morales), nous avons réussi à entrer en communication avec un des 17 défendeurs.

4.61 De plus, le ministère n'exerce pas de contrôle suffisant lors de la fermeture d'un dossier. Le percepteur, lorsqu'il croit qu'il ne peut récupérer les amendes et les frais, ferme le dossier sans obtenir d'autorisation préalable.

4.62 Le ministère devrait s'assurer que les percepteurs utilisent tous les moyens mis à leur disposition avant de procéder à la fermeture autorisée d'un dossier.

Commentaire du ministère: *«Effectivement la Direction générale des services judiciaires a implanté une directive afin:*

— *Qu'aucun dossier ne se ferme sans l'autorisation d'un directeur local;*

— *Qu'aucune pièce requise ne manque en support à la fermeture d'un dossier.*

De plus, cette directive précise les outils à utiliser afin de régulariser un dossier.»

d. Accès au système informatique — «Contrôle des revenus»

4.63 Notre examen des contrôles d'accès au système informatique «Contrôle des revenus» nous a permis de constater un manque de rigueur dans l'accessibilité aux données et dans le contrôle exercé sur les transactions enregistrées au système.

4.64 Le ministère n'a pas établi de politique qui définit clairement les rôles et les responsabilités des diverses directions impliquées dans la gestion des mots de passe.

4.65 Dans plusieurs palais de justice, nous avons constaté que les mêmes mots de passe sont attribués à plus d'un utilisateur. Il en est de même pour les codes d'identification qui sont attribués à des groupes d'utilisateurs plutôt qu'à des individus.

4.66 Le ministère n'a pas mis en place de procédés qui permettent la modification et la révision des mots de passe, à fréquence régulière, et leur révocation à l'occasion d'un départ. La confidentialité des mots de passe est mal protégée et parfois ils sont facilement identifiables.

4.67 Nous avons constaté, dans deux palais de justice, que des employés ont accès à des fonctions-clés en utilisant les codes d'accès attribués exclusivement à des personnes autorisées. Cette possibilité d'accès augmente le risque que des transactions erronées ou non autorisées soient enregistrées au système.

4.68 Le ministère devrait revoir l'ensemble de la sécurité informatique du système « Contrôle des revenus ».

Commentaire du ministère: « Le ministère est à étudier l'ensemble de la sécurité informatique au sein de son réseau. Une politique assurant une meilleure sécurité informatique du système « Contrôle des revenus » est présentement en élaboration. »

e. Contrôle exercé sur les transactions d'exécution de jugements

4.69 Les faiblesses mentionnées précédemment sont d'autant plus importantes qu'aucun contrôle particulier n'est exercé sur plusieurs des transactions enregistrées par le percepteur au système de contrôle des revenus, entre autres, celles portant sur le règlement d'un dossier lorsqu'il n'y a pas eu paiement de l'amende.

4.70 Aucune liste de contrôle n'est produite pour la Direction générale des services judiciaires ni pour le palais de justice concerné. De plus, les palais de justice n'obtiennent pas le détail de leurs comptes à recevoir; seul le total mensuel leur en est fourni.

4.71 L'absence de contrôle peut faire en sorte que des transactions erronées ou non autorisées passent inaperçues.

4.72 Le ministère devrait améliorer le contrôle sur le traitement des transactions ayant une incidence monétaire sur l'exécution des jugements.

Commentaire du ministère: « La Direction générale des services judiciaires a déposé auprès de la Direction des systèmes informatiques du ministère une demande de développement de listes de contrôle. Ces listes refléteront les différents types de transactions effectuées le jour précédent sur les exécutions de jugements; ex. faillite, décès, peine compensée par des travaux communautaires, temps en prison ou acompte. La Direction des systèmes informatiques priorise cette demande à l'intérieur de ses activités d'entretien du système contrôle des revenus. »

Commentaires sur certaines lois

a. Loi sur les dépôts et consignations

4.73 Nous avons signalé dans nos rapports à la gestion portant sur les exercices financiers 1974-1975, 1979-1980 et 1983-1984 que nous n'avions pas vu de preuve du respect de certains articles de la Loi sur les dépôts et consignations (L.R.Q., chapitre D-5) lesquels, aux dires des employés cadres du ministère, étaient difficiles d'application.

4.74 Nous croyons toujours qu'une étude devrait être entreprise aux fins de reconsidérer l'application de ces dispositions en fonction des exigences actuelles et de prévoir leur modification si nécessaire.

b. Loi sur les timbres

4.75 Plusieurs articles de la Loi sur les timbres (L.R.Q., chapitre T-10) ne sont pas appliqués et certains autres ne sont plus compatibles avec la réalité d'aujourd'hui. À titre d'exemple, certains articles font référence à du papier timbré à coller sur les procédures, papier dont l'émission implique le vérificateur général. Il a déjà été suggéré aux autorités du ministère de revoir les dispositions de cette loi et de proposer au besoin, les modifications qui s'imposent afin d'actualiser dans son ensemble l'application de celle-ci. Cette recommandation demeure d'actualité.

> *Commentaire du ministère*: « *En 1982, un protocole d'entente est intervenu entre la Direction générale des services judiciaires et le Bureau des dépôts en consignation. La Loi sur les dépôts et consignations n'a pas pour autant été modifiée en ce sens. Il en est de même pour la Loi sur les timbres. Cependant, le ministère reconnaît l'à-propos d'effectuer des modifications à la Loi sur les timbres afin de l'harmoniser à la réalité d'aujourd'hui.* »

Main-d'œuvre et Sécurité du revenu

4.76 En 1987-1988, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale, visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels, ont été de 2,3 milliards $, soit 143 M$ de plus que l'année précédente. L'augmentation est due à la comptabilisation dans l'exercice financier 1987-1988 d'une somme de 173,1 M$ pour des prestations d'avril 1988 versées aux bénéficiaires le 31 mars 1988.

Versement des prestations d'aide sociale

4.77 L'administration de l'aide sociale est assurée notamment par différents centres locaux, répartis à travers la province, constituant le réseau Travail-Québec. Le réseau est responsable de l'application des normes et procédés administratifs liés au versement des prestations d'aide sociale établies à partir des renseignements fournis par les bénéficiaires.

4.78 Nous avons vérifié, entre autres, les contrôles d'intégralité, d'exactitude et d'autorisation des déboursés d'aide sociale et leur conformité à la réglementation en vigueur. Cette vérification a porté sur tous les versements aux bénéficiaires, faits durant la période d'avril 1987 à décembre 1987. La sélection des déboursés de même que l'évaluation des erreurs ont été faites selon une méthode reconnue d'échantillonnage statistique en unités monétaires. De plus, nous avons choisi de façon discrétionnaire des dossiers de bénéficiaires portant sur de nouvelles demandes d'aide reçues ou sur des dossiers transférés d'un centre local à un autre.

4.79 L'extrapolation des erreurs monétaires, résultant de notre examen des déboursés, montre qu'elles sont dans l'ensemble peu importantes par rapport aux sommes totales versées. Par contre, il ressort de notre examen que 10% de tous les dossiers vérifiés de façon statistique et discrétionnaire contenaient des erreurs de sorte que certains bénéficiaires ont reçu plus que leur dû et d'autres moins. Ces erreurs monétaires peu significatives résultent d'un traitement erroné d'informations contenues au dossier, telles que les revenus, le coût de résidence, l'avoir liquide et les besoins spéciaux, y compris les programmes favorisant le retour au travail.

4.80 Nous avons également examiné par sondages les interventions faites par le réseau, lors d'un conflit postal en juillet 1987. Elles portaient notamment sur les chèques qui ont dû être annulés, sur le remplacement de chèques annulés et sur la réactivation de dossiers annulés lors de cette opération. Notre vérification, compte tenu des informations disponibles aux dossiers concernés, n'a pas fait ressortir un niveau d'erreurs plus ou moins élevé que celui décelé dans nos vérifications habituelles des versements de prestations d'aide sociale.

4.81 Le ministère devrait renforcer les contrôles portant sur l'intégralité, l'exactitude et l'autorisation des déboursés d'aide sociale ainsi que sur leur conformité à la réglementation en vigueur.

> *Commentaire du ministère*: « *Au cours de la dernière année, le ministère a mis de l'avant certaines actions administratives qui rejoignent la recommandation du vérificateur. Ainsi, l'hiver dernier le ministère a implanté, dans le réseau, des guides d'intervention et d'encadrement qui décrivent les démarches opérationnelles à suivre en matière d'aide sociale par les agents d'aide socio-économique de même que les rôles d'encadrement des chefs d'équipe. Ces guides furent révisés récemment afin de tenir compte des remarques du vérificateur. Au cours de l'automne 1988, un système de contrôle des transactions sera opérationnalisé au niveau des chefs d'équipe et, à partir de ce système, ces derniers exerceront des contrôles systématiques dans les dossiers.*

De plus, en octobre 1987, le ministère a mis sur pied le Service de la vérification des opérations du réseau. Ce service a pour rôle, entre autres, de présenter à la Direction générale du réseau Travail-Québec, la situation sur l'encadrement existant dans les différentes unités administratives pour supporter les opérations du réseau Travail-Québec.»

Trop-versés d'aide sociale

4.82 Au 31 mars 1988, les trop-versés d'aide sociale à recouvrer étaient de 235 M$, en augmentation de 33 M$ par rapport à l'année précédente, et concernaient environ 133 000 bénéficiaires ou ex-bénéficiaires (128 500 en 1987).

4.83 Ces trop-versés ont été établis principalement lors de la vérification, par les agents du ministère, de l'exactitude des renseignements obtenus des bénéficiaires sur leurs besoins, leurs biens, leur avoir liquide et leurs revenus. Il s'agit aussi de prestations non remboursées, versées dans l'attente de la réalisation d'un droit ou d'un bénéfice.

4.84 Nous avons constaté que les faiblesses de recouvrement mentionnées à notre Rapport annuel des trois dernières années n'ont pas été corrigées. Notre vérification nous a de nouveau démontré que les modalités de recouvrement des créances, prévues au règlement sur l'aide sociale, n'étaient pas intégralement appliquées. Ainsi:

- Des retards furent constatés dans l'établissement de créances;
- Des périodes de recouvrement de créances, en excédent de ce qui est prévu au règlement, ont été accordées;
- Aucune preuve d'intervention du ministère n'a été trouvée dans les cas où des ex-bénéficiaires ont cessé de rembourser les trop-versés;
- Le recouvrement de trop-versés n'a pas toujours été retenu, sur le premier chèque émis, lorsqu'un bénéficiaire redevable au ministère était à nouveau admissible aux prestations d'aide sociale, et ce, contrairement à ce qui est prévu au règlement.

4.85 Le ministère devrait exercer un suivi adéquat sur l'établissement et la perception des trop-versés d'aide sociale.

Commentaire du ministère: «Il est vrai que le montant de trop-versés d'aide sociale a augmenté en 1987-1988. Cette situation est en partie due à l'accroissement du contrôle exercé par le ministère. Par ailleurs, le ministère élaborera, au cours des prochains mois, un guide d'intervention en matière de recouvrement pour les agents d'aide socio-économique responsables du recouvrement. Il a également créé une Direction du contrôle et du recouvrement chargée de s'assurer d'une part, que seuls les clients ayant droit à l'aide sociale et aux mesures de développement de l'employabilité bénéficient des services et reçoivent les prestations afférentes et, d'autre part, que les mécanismes de recouvrement sont appliqués lorsque des sommes ont été versées en trop. Ainsi, un nouvel encadrement, la mise en place d'une équipe de développement et l'installation d'équipements informatiques sont les premiers éléments tangibles du processus de réorganisation mis de l'avant par le ministère. De plus, la Direction du contrôle et du recouvrement prépare actuellement la revue de programmes du prochain exercice financier pour le Service du recouvrement. Dans le cadre de cette revue de programmes, nous examinerons la possibilité de prioriser le traitement des créances pour rendre le processus plus rentable. Ces actions vont permettre à ce Service de suivre les recommandations du vérificateur en matière du recouvrement.»

Revenu

Contrôle de la production des déclarations fiscales par les contribuables et mandataires

a. Identification des mandataires et des contribuables délinquants

4.86 Mandataires. Le ministère ne procède pas de façon systématique à l'identification des personnes susceptibles d'être ses mandataires pour les déductions à la source et les taxes à la consommation. En effet, sauf pour les détenteurs d'un permis de la Régie des permis d'alcool du Québec, nous n'avons pas noté de procédés permettant d'identifier les personnes qui auraient omis de s'enregistrer comme mandataires du ministère.

4.87 De plus, le ministère ne tire pas toujours parti de l'information à sa disposition. Ainsi, au bureau régional de Montréal, lorsqu'une corporation s'enregistre pour les fins de l'impôt, des dispositions ne sont pas prises pour que s'effectue son inscription à titre de mandataire du ministère pour la perception des déductions à la source ou de la taxe sur les ventes au détail.

4.88 Contribuables. Les procédés utilisés par le ministère pour l'identification des particuliers délinquants à l'égard de la production de leur déclaration de revenus ne permettent généralement pas d'identifier ceux qui n'ont jamais produit de déclaration.

4.89 Le ministère devrait prendre les dispositions pour identifier les mandataires et les contribuables assujettis aux lois fiscales.

Commentaire du ministère : « En ce qui concerne le dépistage des mandataires et des contribuables délinquants, le ministère est toujours prêt à examiner toute suggestion précise de nature à améliorer sa performance dans ce domaine.

Le ministère s'efforce d'effectuer le dépistage des délinquants d'une façon méthodique, bien qu'il reste toujours place à des améliorations. Pour ce faire, il utilise diverses sources de renseignements, notamment le fichier central des entreprises qui fournit des données sur les nouvelles corporations. Des renseignements proviennent aussi d'autres sources telles que le ministère du Revenu national et de la conciliation des relevés soumis par les employeurs pour rendre compte des revenus d'emploi.

Des opérations spéciales de dépistage sont aussi entreprises périodiquement comme ce fut le cas à l'été de 1987 et de 1988. Le ministère, toutefois, évite de se lancer dans des opérations de grande envergure sans rapport avec le rendement qui en découlerait.

En ce qui concerne l'utilisation des renseignements disponibles lors de l'enregistrement des mandataires, un système mis en place à Québec sur une base expérimentale a donné de bons résultats et est en voie d'implantation à Montréal.

Un des objectifs majeurs de la refonte en cours des systèmes administratifs est de faciliter l'intégration des différents fichiers de façon à identifier plus complètement les mandataires et les contribuables assujettis aux lois fiscales. »

b. Interventions concernant la délinquance

4.90 Les interventions effectuées par différents services du ministère auprès des mandataires et des contribuables délinquants ne sont pas toujours concertées. Ainsi, lorsque la Direction générale de la perception effectue une enquête chez un mandataire pour obtenir la production de rapports de déductions à la source ou de taxes à la consommation, elle ne s'assure pas que les déclarations de revenus des particuliers ou les déclarations des corporations ont été produites. De même, les employés de divers services qui interviennent auprès d'un contribuable ou d'un mandataire pour obtenir la production d'une déclaration fiscale ou d'un rapport de remises, n'effectuent pas les recherches pour identifier la délinquance possible pour d'autres déclarations fiscales.

4.91 Le ministère devrait s'assurer que ses interventions auprès des mandataires et contribuables délinquants soient concertées.

Commentaire du ministère: *« Le ministère agit de façon rationnelle dans ses interventions mais il reconnaît que le traitement des cas de délinquance n'est pas toujours parfaitement concerté car la responsabilité de traiter ces cas doit être partagée entre deux directions générales (opérations et perception). Cette situation rend l'intégration des activités plus difficile.*

Toutefois, la concertation existe mais il reste possible de l'améliorer et chaque fois que des lacunes apparaissent, les moyens sont pris pour y remédier. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner que lors de la perception du compte d'un contribuable ou d'un mandataire par la Direction générale de la perception, celle-ci exige la production à la Direction générale des opérations des déclarations et des rapports prescrits manquants.

La refonte en cours des systèmes administratifs a pour objectif, entre autres, d'établir une plus grande complémentarité des systèmes et, ainsi, obtenir une meilleure vue d'ensemble de la situation de chaque contribuable ou mandataire à l'égard du ministère. »

c. Corporations non sujettes aux procédés d'identification de la délinquance

4.92 Le ministère n'exerce pas un suivi systématique de la délinquance pour les corporations codifiées « inactif administrativement » dans les fichiers du ministère, c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore commencé leurs opérations, les ont suspendues ou abandonnées, qui sont mal identifiées ou mal classifiées.

4.93 Nos sondages ont démontré que certaines de ces corporations avaient des opérations et devaient produire une déclaration de revenus.

4.94 Au 1er mars 1988, 50 000 corporations étaient codifiées « inactif administrativement » en raison principalement de l'absence de la date de début des affaires.

4.95 Le ministère devrait exercer un suivi auprès des corporations codifiées « inactif administrativement » afin d'identifier celles qui ont des opérations et d'obtenir la production de leurs déclarations fiscales.

Commentaire du ministère: *« Il est vraisemblable qu'une partie des corporations codifiées « inactif administrativement » soient délinquantes. Le ministère est conscient de cette situation bien que la proportion ne semble pas considérable.*

Dans ses préoccupations principales pour l'année en cours, le ministère a inscrit un exercice d'épuration de ce dossier tant à la Direction générale des opérations qu'à celle de la vérification. Un groupe de travail a été formé avec le mandat d'améliorer la recherche de la délinquance dans le secteur des corporations.

Il faut signaler que lorsque l'existence d'une corporation délinquante est découverte, les déclarations fiscales sont exigées pour toutes les années durant lesquelles cette corporation a été délinquante. »

Mesures prises pour obtenir la production des déclarations d'impôt

4.96 Le ministère a mis en place des mécanismes pour obtenir des contribuables délinquants la production de leurs déclarations fiscales. Lorsque l'envoi d'avis de délinquance et de mises en demeure ne donne pas de résultat, le ministère engage des poursuites pour l'imposition des amendes prévues dans la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31). Cependant, son action se limite souvent à des poursuites pour l'imposition d'amendes ne dépassant pas 500 $ dans le cas des particuliers et 750 $ dans le cas des corporations.

4.97 Le ministère ne continue généralement pas ses démarches pour obtenir la production des déclarations manquantes après l'imposition des amendes; il procède rarement à l'établissement de cotisations basées sur des montants de revenus estimatifs établis d'après les données disponibles.

4.98 Le ministère devrait prendre des mesures pour traiter efficacement les cas de délinquance.

Commentaire du ministère: « *Le ministère est d'avis que d'une façon générale, il traite avec efficacité les cas de délinquance pour défaut de production des déclarations prescrites.*

À cette fin, il utilise divers moyens qui vont de l'avis de délinquance à la mise en demeure par poste certifiée ou par huissier, à la poursuite devant les tribunaux et à l'émission de cotisations estimatives ou sur base d'indices.

Au moment où la vérification a été effectuée, de nouvelles mesures étaient en voie d'implantation en vue d'accroître encore l'efficacité grâce à l'instauration d'un cadre décisionnel à la Direction générale des opérations à Montréal. Ce nouvel outil de travail sera bientôt implanté à Québec.

En ce qui concerne les cotisations estimatives ou à base d'indices, leur émission a été ralentie pendant la période d'élaboration d'une nouvelle politique qui est maintenant en application. Il en résultera des cotisations plus équitables pour les contribuables et plus exactes aux fins de la préparation des Comptes publics. »

Processus de cotisation des déclarations de revenus des particuliers

4.99 Le processus mis en place par le ministère pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers prévoit que toutes les déclarations sont soumises à un examen visuel sommaire avant d'être traitées par le système informatique. Le traitement informatisé comprend des règles de validation et des contrôles et il permet d'identifier les déclarations devant faire l'objet d'un examen détaillé de façon à vérifier plus en profondeur certaines informations critiques.

4.100 Notre examen des règles de validation et des contrôles du système informatisé de cotisation a démontré que certaines informations de la déclaration ne sont pas comparées avec des informations accessibles au ministère.

4.101 La sélection informatisée des cas à examiner plus en profondeur et les directives sur l'examen détaillé des déclarations, constituent à notre avis des outils qui, lorsque utilisés, fournissent au ministère une assurance raisonnable de l'exactitude des informations inscrites sur les déclarations et de l'admissibilité des déductions et des exemptions réclamées. Cependant, afin de respecter ses échéanciers, le ministère n'a pas soumis les déclarations de tous les contribuables à l'ensemble de ses critères de sélection. Il a de plus reporté à une date ultérieure l'examen détaillé de 115 000 déclarations sélectionnées (déclarations codées « à revoir »). Il a cependant examiné, dans le cadre de ses programmes spéciaux de l'exercice 1987-1988, 51 000 des quelque 300 000 déclarations des années d'imposition 1983 à 1986 qui avaient été codées « à revoir » et qui n'avaient pas encore été examinées, ce qui fait qu'environ 27% des déclarations de ces années, ainsi codées, ont effectivement été examinées.

4.102 Le tableau suivant dresse le bilan de l'opération d'examen détaillé (en excluant les programmes spéciaux) et de cotisation des déclarations des revenus des particuliers des années d'imposition 1984 à 1987.

DÉCLARATIONS	1987	1986	1985	1984
Cotisées	4 087 000	4 001 000	3 849 000	3 798 000
Soumises à tous les critères de sélection	50%	75%	75%	100%
Soumises à plus de 50% des critères de sélection	25%	—	—	—
Soumises à moins de 50% des critères de sélection	25%	25%	25%	—
Sélectionnées pour fins d'examen détaillé	438 000	495 000	330 000	445 000
Codées « à revoir »	(115 000)	(75 000)	(69 000)	(117 000)
Sélectionnées et examinées	323 000	420 000	261 000	328 000

4.103 Le fait de ne pas avoir soumis toutes les déclarations de revenus à l'ensemble des critères de sélection afin d'identifier celles devant faire l'objet d'un examen détaillé, de ne pas avoir examiné toutes celles qui ont été sélectionnées et de ne pas avoir consulté toute l'information disponible sur support informatique a eu comme conséquence que des erreurs sur les déclarations de revenus n'ont pas été décelées et que des montants d'impôts n'ont pas été recouvrés.

4.104 Le ministère devrait retenir pour fins d'examen visuel détaillé les déclarations qui répondent à ses critères de sélection et examiner celles sélectionnées afin d'assurer une meilleure qualité de la cotisation. Par ailleurs, il devrait consulter toutes les informations auxquelles il a accès pour les fins de la cotisation des déclarations de revenus.

Commentaire du ministère: *« Le ministère ne partage pas l'opinion du vérificateur général sur le processus de cotisation des déclarations de revenus des particuliers. Ce processus est en évolution d'une année à l'autre à la lumière de l'expérience acquise, compte tenu du volume des cotisations et de la rentabilité, toujours en vue d'apporter des améliorations.*

Nous soulignons que, pour répondre à des observations antérieures du vérificateur général, trois champs de vérification ont été ajoutés à l'examen visuel des déclarations de 1987.

En ce qui concerne les critères de sélection pour un examen plus approfondi, ces critères sont toujours susceptibles de modification en cours d'exercice. À la lumière de l'expérience, le ministère ajuste ses critères et choisit ceux qui sont les plus rentables. L'impact est mesuré chaque fois que des changements sont apportés.

Le tableau portant sur l'examen détaillé pour 1984, 1985, 1986 et 1987 indique que les déclarations qui n'ont pas été soumises à tous les critères de sélection ont quand même été soumises à un examen détaillé pour un certain nombre de critères qui se révélaient les plus rentables.

En cours de traitement des déclarations, l'information disponible est consultée systématiquement. Des mesures sont en voie d'implantation pour accroître cette consultation, compte tenu des contraintes et des impératifs reliés à l'accélération du traitement et des remboursements.

D'année en année, le ministère améliore son efficacité et ses performances comme les contribuables ont pu le constater au cours des derniers mois, et ce, même en dépit de l'accroissement du nombre des déclarations. Il a l'intention de continuer dans cette voie.

Finalement, il importe de rappeler que notre régime fiscal repose sur le principe de l'autocotisation. Le ministère du Revenu, en vertu de ce principe, doit donc présumer de la bonne foi et de l'honnêteté des contribuables. En conséquence, il doit donc tenir compte du même principe dans la sélection des dossiers devant faire l'objet d'une vérification.»

4.105 Réaction au commentaire du ministère: Nous avons examiné le système informatisé de cotisation, les procédés d'examen visuel et les instructions pour le règlement des dossiers. Nous avons de plus vérifié un échantillonnage représentatif de déclarations de 1987 cotisées par le ministère. Notre travail nous a permis de dégager des observations concluantes.

4.106 Le ministère nous apprend que l'impact est mesuré chaque fois que des changements sont apportés à ses critères de sélection des déclarations devant faire l'objet d'un examen détaillé. Nous ferons un examen de l'évaluation de ces impacts lors d'une prochaine vérification. Le ministère a toutefois annulé certains de ses propres critères de sélection lors de la cotisation des déclarations, allant jusqu'à éliminer plus de 50% des critères pour le quart des déclarations, afin de lui permettre de respecter ses échéances de cotisation.

a. Examen visuel des déclarations des corporations

4.107 Nous réitérons un commentaire formulé à nos Rapports à l'Assemblée nationale depuis quelques années sur le fait que les instructions pour l'examen visuel des déclarations des corporations ne sont pas suffisamment élaborées. Ces instructions ne permettent pas d'atteindre pleinement certains objectifs du ministère, à savoir: s'assurer de l'admissibilité des déductions et des dégrèvements et s'assurer de la compatibilité des pièces et documents présents et de la conformité des montants inscrits sur la déclaration avec ceux qui apparaissent à ces pièces et documents. Les instructions d'examen visuel visent presque exclusivement à vérifier que les informations sur les déclarations sont complètes et inscrites correctement pour les besoins de la saisie mécanographique. De plus, ces instructions ne sont pas toujours suivies rigoureusement.

4.108 Le ministère devrait améliorer les instructions pour l'examen visuel des déclarations des corporations.

Commentaire du ministère: «Il faut comprendre, cependant, que l'examen visuel n'est qu'une étape du processus de traitement de ces déclarations. Par la suite, un certain nombre de ces déclarations sont l'objet d'une vérification détaillée dans le cadre de différents programmes, à la

suite d'une sélection basée sur des critères visant a assurer, entre autres objectifs, la rentabilité et une présence dans l'ensemble des régions. Néanmoins, des dispositions seront prises pour améliorer encore davantage l'examen visuel des déclarations des corporations.

En ce qui concerne le respect des instructions, il peut arriver que des différences d'application se manifestent entre les bureaux de Québec et de Montréal. Le ministère juge important de laisser à chaque bureau une certaine liberté d'initiatives tout en respectant les principes de base d'observance de la loi, d'équité pour les contribuables et d'application du cadre général d'opération.

Les expériences tentées dans un bureau et qui se révèlent valables après validation des résultats sont mises en application dans l'autre bureau. Le ministère a l'intention de continuer à encourager l'innovation comme moyen d'atteindre une efficacité accrue. »

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

5. La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

Mandat et portée de la vérification

5.1 La vérification des livres et comptes des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec est prévue dans la Loi sur le vérificateur général. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi stipule que:

5.2 « La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent. »

5.3 Les fonds renouvelables sont des composantes du Fonds consolidé du revenu tandis que les fonds spéciaux sont des fonds spécifiques distincts du Fonds consolidé du revenu.

5.4 Notre vérification à l'égard de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées conformément aux lois et règlements qui leur sont applicables.

5.5 Le vérificateur général procède annuellement à la vérification des fonds suivants:

Fonds spéciaux en vigueur le 16 septembre 1988, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement

- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des universités du Québec;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec;
- Fonds de la réforme du cadastre québécois;
- Fonds de relance industrielle;
- Fonds des cautionnements des agents de voyages;
- Fonds des services de santé;
- Fonds des services de télécommunications;
- Fonds des services informatiques;
- Fonds du Bureau de la statistique du Québec;

— Fonds en fidéicommis;

— Fonds spécial olympique;

— Fonds spéciaux du crédit agricole.

Fonds renouvelables en vigueur le 16 septembre 1988, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale

5.6 Ces fonds constitués à même le Fonds consolidé du revenu, visent à acquitter certaines dépenses encourues pour la réalisation d'une activité à même les recettes provenant de cette même activité.

— Fonds renouvelable de la reprographie;

— Fonds renouvelable des ententes sur les prêts de services d'enseignants;

— Fonds renouvelable des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds renouvelable des publications gouvernementales;

— Fonds renouvelable des services de placement-média;

— Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental;

— Fonds renouvelable du Service de la cartographie;

— Fonds renouvelable pour l'entretien des machines de bureau;

— Fonds renouvelable pour les équipements informatiques.

Fonds renouvelable des publications gouvernementales

5.7 Depuis plusieurs années nous faisons état dans notre Rapport à l'Assemblée nationale de nombreuses lacunes qui amenuisent la fiabilité des systèmes quant à l'exactitude et à l'intégralité des données comptables et de gestion.

5.8 Ainsi, nous avons mentionné à notre Rapport annuel de 1987 (p. 75) que les systèmes informatiques du Fonds n'étaient pas intégrés et ne contenaient pas les règles de validation nécessaires au contrôle adéquat de la saisie des données et leur traitement. Pour pallier à ces lacunes, le Fonds a procédé à l'acquisition et à l'implantation partielle de logiciels comptables intégrés tout en mentionnant vouloir maintenir des contrôles et des procédés compensatoires.

5.9 Notre vérification de cette année nous a permis de constater que quatre modules informatisés ont été implantés sans être adéquatement documentés. De plus, le Fonds ne s'est pas assuré que ces modules contenaient des contrôles et des validations nécessaires à la production d'informations fiables et complètes et n'a pas instauré de procédés et contrôles compensatoires. Cette situation a nécessité l'application de procédés de vérification additionnels et de nombreuses corrections importantes ont été apportées à certains postes des états financiers dont les débiteurs, les stocks et les créditeurs.

5.10 À titre d'exemple, le calcul du coût unitaire de toutes les publications officielles a dû être repris, ce qui a eu comme effet de réduire la valeur des inventaires du 31 mars 1988 et du 31 mars 1987 respectivement de 214 600 $ et 141 400 $. Quant aux quantités, elles ont dû être corrigées pour y ajouter 161 publications d'une valeur de 227 600 $.

5.11 Les encaissements ne sont pas toujours déposés régulièrement. Nous avons recensé plus de 100 chèques non déposés totalisant 62 100 $; certains dataient de plus de deux mois.

5.12 Des mesures devraient être prises afin de structurer, ordonner et contrôler le développement et l'implantation des systèmes projetés. De plus, le Fonds devrait mettre en place des procédés et contrôles compensatoires jusqu'à l'implantation des nouveaux systèmes.

Commentaire du ministère des Communications: « *La direction générale est consciente de l'existence de ces lacunes de contrôle interne qui résultent d'une non-intégration des activités du Fonds renouvelable. C'est pourquoi elle a fait préparer, par le ministère des Communications et une firme de consultants externes, un rapport sur sa conception administrative qui constitue la première étape pour intégrer ses activités et corriger les lacunes de contrôle interne.*

La direction générale s'affaire présentement à l'élaboration d'une stratégie pour intégrer l'ensemble de ses activités et à l'instauration de contrôles compensatoires d'ici l'intégration complète des systèmes informatisés et administratifs. »

Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental

5.13 Le Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental utilise des pièces de rechange, des fournitures et du carburant pour la réparation et l'entretien des aéronefs. À cette fin, le Fonds garde des stocks qu'il gère à l'aide d'un système informatisé. Il inscrit à ce système les coûts de ses achats à partir de bons de réception sans toujours tenir compte d'autres éléments pertinents (douane, transports, taxes, etc.) de sorte qu'en fin d'année, nous avons dû utiliser des procédés de vérification additionnels et apporter de nombreux ajustements à la valeur des stocks inscrite aux livres afin de déterminer le montant à porter au bilan.

5.14 Des mesures devraient être prises pour que les stocks soient correctement inscrits au système informatisé.

Commentaire de l'administrateur du Fonds: « *Le problème pourrait être en partie solutionné par une modification aux conventions comptables. En effet, les frais de douane sont un phénomène très exceptionnel et sensiblement constant d'une année à l'autre. Il serait donc préférable de les inscrire à la dépense. Pour ce qui est des coûts de transport, il est de pratique courante dans l'aviation que c'est toujours l'acheteur qui paie ces coûts. Il serait donc tout à fait normal que ces frais soient aussi inscrits à la dépense. Pour ce qui est des taxes, la mise en application d'un module permettra de solutionner ce problème pour les marchandises achetées ou réparées au Canada...* »

Fonds renouvelable du Service de la cartographie

Dépôt des recettes

5.15 Le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement mentionne que: « toute recette doit être déposée en entier et dans les plus brefs délais au crédit du ministre des Finances auprès des institutions financières désignées... ».

5.16 Nous avons constaté que les recettes du Fonds ne sont pas promptement déposées. Le délai est souvent supérieur à dix jours ouvrables. Cette pratique ne permet pas de maximiser le rendement sur les fonds et augmente le risque d'erreur.

5.17 Le Fonds devrait respecter le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes, en déposant quotidiennement les sommes perçues.

Commentaire de l'administrateur du Fonds: « *Depuis votre vérification, les recettes sont déposées quotidiennement à la banque.* »

Découvert bancaire

5.18 La directive du Conseil du trésor sur les Fonds renouvelables mentionne que: « aucun chèque ne peut être émis s'il en résulte un découvert des comptes en fidéicommis du Fonds. »

5.19 Cette directive n'a pas été respectée par le Fonds renouvelable puisque, au 31 mars 1988, le solde bancaire indiquait un découvert de 80 000 $.

5.20 Le Fonds devrait s'assurer du respect de la directive du Conseil du trésor sur les Fonds renouvelables.

Commentaire de l'administrateur du Fonds: « *La diminution des délais de dépôt des recettes aura pour effet de corriger ou prévenir cette situation.* »

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement

6. La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement[1]

Mandat et portée de la vérification

6.1 Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

6.2 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du gouvernement.

6.3 La vérification d'un organisme du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

6.4 La vérification d'une entreprise du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise vérifiée par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié et après avoir pris entente avec le Conseil d'administration ou la direction, procéder à une vérification des systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité.

6.5 Ces vérifications s'effectuent conformément aux normes de vérification généralement reconnues et comportent, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

6.6 Le vérificateur général exerce un droit de regard lorsque la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement est effectuée par un autre vérificateur. En pratique, l'exercice de ce droit de regard se traduit par un examen critique des informations que le vérificateur doit transmettre au vérificateur général en vertu de l'article 32 de la Loi sur le vérificateur général. Ces informations sont les états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise, le rapport du vérificateur sur ces états financiers et tout autre rapport que le vérificateur a fait au Conseil d'administration, à la direction ou aux dirigeants de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

6.7 En effectuant l'examen critique de ces documents, le vérificateur général évaluera et identifiera, entre autres, les constatations et recommandations susceptibles d'être consignées à son Rapport annuel pour être portées à l'attention de l'Assemblée nationale.

---

[1] Les organismes et les entreprises du gouvernement visés dans cette section sont ceux que définissent les articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers vérifiés.

Commentaires généraux

Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement

a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général

6.8 Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes des organismes ou des entreprises pour lesquels d'autres vérificateurs sont nommés conformément aux dispositions des lois qui régissent les activités de ces entités.

6.9 Nous croyons cependant que toute nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels. Puisqu'il importe d'assurer un lien d'imputabilité efficace entre l'organisme ou l'entreprise et l'Assemblée nationale concernant les fonds et autres biens qu'il ou elle doit gérer conformément aux responsabilités qui lui ont été confiées par le Parlement, il est tout indiqué que le vérificateur général soit celui qui en effectue la vérification. Il est la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle et qui lui fait rapport directement. En effet, en plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose de son Rapport annuel, moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, pour lui faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes à la suite de sa vérification.

b. Renseignements divers sur les organismes et les entreprises du gouvernement

6.10 Le vérificateur général s'est vu confier au cours de la dernière année la vérification des livres et comptes de deux entités, soit : l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec et le Parc technologique du Québec métropolitain.

6.11 De plus, le nom de quatre entités a été modifié comme suit :

Nouveau nom	Ancien nom
Organismes	
— Fondation de la faune du Québec	— Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et son habitat
— Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud	— Société Inter-Port de Québec
Entreprise	
— Société générale des industries culturelles (SOGIC)	— Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)

Autre

— Comité Centraide-Secteur Public

— Comité Centraide-Gouvernement du Québec

6.12 La Société générale des industries culturelles (SOGIC) a intégré le 30 mars 1988 la Société générale du cinéma du Québec, alors dissoute à cette date.

6.13 Le 31 mars 1988, en vertu de la Loi sur les courses de chevaux, (1987, chapitre 103) le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a acquis les droits de Sodic Québec Inc. (organisme du gouvernement). Il en a assumé les obligations eu égard aux activités de promotion de l'industrie québécoise de l'élevage des chevaux de course. La Commission des courses de chevaux du Québec a acquis les autres droits de Sodic Québec Inc. et en a assumé les autres obligations.

Communication des résultats des travaux de vérification

6.14 La communication, à la direction, des inexactitudes, des irrégularités et des faiblesses de contrôle interne ou des autres systèmes et procédés de gestion constatées au cours de la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise est un complément essentiel à cette vérification.

6.15 Nous incluons dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale, les constatations et commentaires résultant de notre vérification qui méritent d'être signalés. Nous en discutons avec les autorités concernées et, lorsqu'il est possible de le faire, leur point de vue apparaît en contrepartie de nos observations, remarques et recommandations.

6.16 Il en est de même des constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découlent de l'exercice du droit de regard que nous assurons auprès des organismes et entreprises dont la vérification est confiée à d'autres vérificateurs.

Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

6.17 Les responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.). Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

Vérification des états financiers — Introduction — 1er et 2e paragraphes:

6.18 «Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

6.19 L'exploitation de l'entreprise relève de la direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes

comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers. »

6.20 Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'I.C.C.A. ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises du secteur privé.

6.21 Pour sa part, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A. a formulé des recommandations s'appliquant aux états financiers des gouvernements. On ne peut cependant appliquer l'ensemble de ces recommandations aux états financiers des organismes et entreprises du secteur public. Le Comité élaborera éventuellement des recommandations sur cette partie du secteur public.

6.22 Malgré l'absence de recommandations spécifiques de l'I.C.C.A. qui leur seraient applicables, les directions des organismes et des entreprises du gouvernement visent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entités, selon des conventions comptables particulières appropriées.

Comité de vérification

6.23 L'existence d'un comité de vérification renforce l'indépendance des vérificateurs. Dans les organismes et les entreprises du gouvernement, la mise sur pied d'un comité de vérification du Conseil d'administration ou de son équivalent est à encourager. Une telle initiative est de nature à favoriser l'exercice des responsabilités respectives des administrateurs et des vérificateurs externes et internes vis-à-vis de la qualité d'ensemble de l'information financière dans les états financiers. La qualité de l'information financière doit également s'entendre de la conception et de l'application de contrôles internes adéquats.

Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

6.24 Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 16 septembre 1988 et n'inclut pas les entités inopérantes. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères à même le Fonds consolidé du revenu et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts.

a. Organismes du gouvernement (Article 4 de la Loi sur le vérificateur général) — 59 entités

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	X	
Centre de recherche industrielle du Québec	X	
Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur	X	
Centre québécois de valorisation de la biomasse	X	
Centre québécois pour l'informatisation de la production	X	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	X	
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	X	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	X	
Commission des affaires sociales	X	
Commission des normes du travail	X	
Commission des services juridiques		X
Commission des transports du Québec	X	
Commission des valeurs mobilières du Québec	X	
Corporation d'hébergement du Québec	X	
Fondation de la faune du Québec	X	
Fonds d'aide aux recours collectifs	X	
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	X	
Fonds de la recherche en santé du Québec	X	
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	X	
Inspecteur général des institutions financières	X	
Institut de recherche et d'information sur la rémunération	X	
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	X	
Institut québécois de recherche sur la culture	X	
Institut québécois du cinéma	X	
Musée d'art contemporain de Montréal	X	
Musée de la civilisation	X	

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Musée du Québec	X	
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	X	
Office des autoroutes du Québec	X	
Office des ressources humaines	X	
Office des services de garde à l'enfance	X	
Office du crédit agricole du Québec	X	
Régie de l'assurance automobile du Québec	X	
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	X	
Régie de l'assurance-maladie du Québec	X	
Régie de la sécurité dans les sports	X	
Régie des assurances agricoles du Québec	X	
Régie des installations olympiques		X
Régie des rentes du Québec	X	
Régie du cinéma	X	
Régie du logement	X	
Société d'aménagement de l'Outaouais		X
Société de la Place des Arts de Montréal	X	
Société de développement des coopératives	X	
Société de développement industriel du Québec	X	
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	X	
Société des Traversiers du Québec	X	
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)		X
Société d'habitation du Québec	X	
Société d'Investissement Jeunesse	X	
Société du Grand Théâtre de Québec	X	
Société du Palais des congrès de Montréal	X	
Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel		X
Société du parc industriel du centre du Québec	X	
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud		X
Société immobilière du Québec	X	
Société québécoise d'assainissement des eaux	X	

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Société québécoise des transports	X	
Filiale: — 1848-7199 Québec Inc.		X

b. Entreprises du gouvernement (Article 5 de la Loi sur le vérificateur général) — 77 entités

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Caisse de dépôt et placement du Québec	X	
Filiales:		
Investissements immobiliers:		
— Cadim (1983) Inc.	X	
— Centre Morgan Rockland Inc.		X
— Cogir Consultants Ltée	X	
— Développements Pasteur Inc.	X	
— Immeubles Cadev Inc.	X	
— Immeubles Cadimont Inc.	X	
— Les Immeubles résidentiels Cadim Inc.	X	
— Les Jardins de Mérici Inc.	X	
— Place Dupuis Inc	X	
— Société Immobilière Trans-Québec Inc.		X
— 2539-9338 Québec Inc.	X	
Autres investissements:		
— Capital C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital d'Amérique C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital Grande Entreprise C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital International C.D.P.Q. Inc.	X	
— 2318-4518 Québec Inc.	X	
— 2437-8085 Québec Inc.	X	
— 2438-0354 Québec Inc.	X	
Commission de la construction du Québec	X	
Hydro-Québec		X
Filiales:		
— Éconoler Inc.		X

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
— Éconoler International Inc.		X
— Hydro-Québec International		X
— Nouveler Inc.		X
— Société d'énergie de la Baie James		X
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée		X
— Somarex Inc.		X
— 2312-0843 Québec Inc.		X
Parc technologique du Québec métropolitain	X	
Sidbec		X
Filiales:		
— Sidbec-Dosco Inc.		X
— Sidbec-Feruni Inc.		X
Société de développement de la Baie James		X
Filiales:		
— Société de développement autochtone de la Baie James		X
Société générale des industries culturelles (SOGIC)	X	
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	X	
Filiales:		
— Énerbois Inc.		X
— Énerpan Inc.		X
— Gestion 1195 Inc.		X
— Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.		X
— Lignarex Inc.		X
— Proforêt Inc.		X
Société des alcools du Québec		X
Société des établissements de plein air du Québec		X
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	X	
Filiale:		
— Lotim Inc.		X
Société générale de financement du Québec		X
Filiales:		
— Albecour Inc.		X
— Dofor Inc.		X

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
— Éthylec Inc.		X
— Marine Industries Limitée		X
— Société générale d'aluminerie Inc.		X
— Société québécoise d'aluminium Inc.		X
— Versatile Davie Inc.		X
— Versatile Vickers Inc.		X
— Versatile System Engineering Inc.		X
Société nationale de l'amiante		X
Filiales:		
— Ceram-SNA Inc.		X
— Les Mines d'amiante Bell Ltée		X
— Mines-SNA Inc.		X
— Société Asbestos Limitée		X
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	X	
Filiale:		
— Soquemines Inc.	X	
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	X	
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	X	
Filiales:		
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.		X
— Centre d'insémination artificielle du Québec		X
— Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL)	X	
— Société québécoise des pêches	X	
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.		X
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	X	
Filiales:		
— Exploration SOQUIP Inc.		X
— Soligaz Inc.		X
— SOQUIP Alberta Inc.		X
— SOQUIP Atlantique Inc.		X
2332-7190 Québec Inc. (Re: Madelipêche Inc.)		X

c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général — 10 entités

Comité Centraide — Secteur public
Commission d'accès à l'information *
Commission de la fonction publique *
Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
Curateur public
Fondation Jean-Charles-Bonenfant *
Fonds de relance de la construction domiciliaire (Re: Programme Corvée Habitation)
Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)
Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes du gouvernement	52	7	59
Entreprises du gouvernement	29	48	77
Autres entités	10	—	10
	91	**55**	**146**

6.25 Pour la plupart des organismes et des entreprises du gouvernement, leurs états financiers accompagnés du rapport du vérificateur paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ».

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement

6.26 Les organismes et les entreprises du gouvernement, de par leur diversité, leur taille et leur nombre, constituent depuis de nombreuses années un mécanisme important par lequel l'État s'acquitte des politiques qu'il institue au bénéfice des citoyens.

6.27 Au 31 mars 1985, on dénombrait 152 organismes et entreprises du gouvernement, oeuvrant dans des domaines aussi variés que la production de fibres d'amiante et la transformation des produits de la pêche commerciale. Ce nombre incluait les filiales des sociétés, mais ne comprenait pas les filiales des filiales, ni les entreprises détenues par l'intermédiaire de deux entreprises ou plus du gouvernement, ni les filiales de ces filiales. Les actifs, les passifs et les dépenses gérés par ces entités à cette même date formaient respectivement un total de 40, 33 et 13 milliards $ comparativement à 20, 30 et 25 milliards $ pour les postes correspondants du gouvernement. Même si, depuis, quelques-unes de ces entités ont été privatisées, il n'en demeure pas moins que les organismes et entreprises du gouvernement occupent encore aujourd'hui une place très importante dans la conduite des affaires de l'État.

* Organisme public selon l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général

6.28 L'importance monétaire des activités de ces entités revêt donc une signification que l'on ne peut reléguer au second plan. Elle constitue en fait une réalité à laquelle il nous faut faire face et qui doit être judicieusement assujettie au contrôle de l'État.

6.29 Les systèmes démocratiques traditionnels nous ont habitués à considérer le Parlement comme l'organe suprême d'expression des citoyens et le gouvernement comme le maître d'œuvre des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. En règle générale, c'est au gouvernement que le Parlement réserve la responsabilité de l'administration des ressources qu'il affecte à la réalisation des politiques; or, force nous est de constater aujourd'hui que le Parlement l'associe, pour une partie de plus en plus importante des ressources, aux organismes et aux entreprises institués pour assurer la mise en œuvre et le maintien de ces politiques.

6.30 Une telle relation, Parlement/gouvernement/organismes et entreprises et Parlement/organismes et entreprises, ne peut se concevoir sans être accompagnée de l'instauration de contrôles. Le Parlement, agissant par l'Assemblée nationale qui a un devoir de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics en cause, et le gouvernement qui en est en définitive l'Administrateur, doivent pouvoir exercer adéquatement leurs fonctions. L'instauration de contrôles s'inscrit dans la foulée du postulat qui veut qu'à une délégation de pouvoirs et devoirs à des fins données, corresponde une obligation pour le dépositaire de rendre compte de la manière dont il s'est acquitté des fonctions confiées. Le gouvernement a donc des obligations envers l'Assemblée nationale en ce qui concerne la gestion des organismes et entreprises du gouvernement et ces entités ont également des obligations tant envers le gouvernement qu'envers l'Assemblée.

6.31 Si l'on admet cette idée, la question est désormais posée. L'Assemblée nationale qui est le forum d'expression de la volonté politique et le gouvernement disposent-ils des instruments appropriés pour contrôler adéquatement les organismes et entreprises du gouvernement? En d'autres termes, le cadre législatif établi permet-il vraiment à l'Assemblée nationale et au gouvernement d'exercer judicieusement leur rôle respectif en matière de contrôle des fonds et autres biens publics administrés ou détenus par les organismes et entreprises du gouvernement? Qu'en est-il de l'obligation de rendre compte de ces entités?

6.32 La question constitue une préoccupation majeure et nous y attirons l'attention depuis plusieurs années dans notre Rapport annuel. L'intérêt marqué que les parlementaires ont témoigné pour ce sujet d'importance lors des séances de la Commission du budget et de l'administration d'août 1987 et de février 1988 est un indice d'une prise de conscience à cet égard. Un tel intérêt nous incite à l'aborder de nouveau mais en insistant davantage, cette fois, sur l'aspect des déficiences que présente le cadre actuel des contrôles parlementaire et gouvernemental.

6.33 Nous traitons donc de l'état de la situation. Nous évoquons ensuite la nécessité d'améliorer les contrôles existants et le moyen à privilégier pour le faire, c'est-à-dire l'adoption d'une loi-cadre. Nous exposons les principes et les éléments de contrôle que l'on doit y retrouver pour assurer un régime de reddition de comptes approprié des organismes et entreprises du gouvernement. Nous concluons en insistant sur le besoin pressant d'une telle loi-cadre pour régir ces entités.

a. État de la situation

6.34 Le contrôle parlementaire se situe avant tout au niveau de la législation. C'est en effet par des lois que l'Assemblée nationale adopte les politiques et qu'elle pose, à ceux qu'elle rend responsables de leur mise en œuvre, des exigences d'imputabilité. À la

délégation de pouvoirs, correspond ensuite un droit de surveillance de la gestion du gouvernement et, à travers celui-ci, de celle de ses organismes et entreprises.

6.35 Le contrôle qu'exerce l'Assemblée nationale par l'adoption des lois instituant les organismes et les entreprises du gouvernement porte sur les fonctions suivantes : la constitution, la direction et le contrôle. Ces fonctions contiennent des éléments de contrôle. Ainsi, la fonction « constitution » regroupe les éléments de contrôle que sont le statut, le mandat, les pouvoirs et le mode de financement. La fonction « direction » touche les rôles et les responsabilités des intervenants, les objets de réglementation et de directives et tout ce qui entre dans les contrôles a priori. La fonction « contrôle », en visant la conformité des opérations au mandat, aux orientations, objectifs, politiques et directives, touche tout ce qui s'appelle contrôles a posteriori ; elle s'exerce principalement par la reddition de comptes et la vérification.

6.36 C'est à partir des déficiences notées autour de chacune des fonctions sur lesquelles porte le contrôle parlementaire que nous en arriverons à des propositions susceptibles de faire avantageusement partie d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement.

6.37 Constitution. Quatre éléments de contrôle que comporte la constitution d'une entité sont en étroite relation entre eux et peuvent difficilement être traités séparément. Ce sont le choix d'un statut, l'assignation du mandat, l'attribution des pouvoirs et la détermination du mode de financement. Lorsque le Parlement autorise la constitution d'une entité, il doit s'assurer que ces quatre éléments ont été judicieusement réunis pour former un tout cohérent et harmonieux. De la sorte, l'entité pourra disposer au départ du cadre organisationnel lui permettant d'atteindre au mieux les objectifs qui lui ont été tracés.

6.38 La décision de constituer un organisme ou une entreprise et le choix du statut, des pouvoirs et du mode de financement qui doivent lui être accordés sont fondamentaux dans le contrôle parlementaire, car ils ont des conséquences directes sur la capacité de réalisation des objectifs fixés par le Parlement et le gouvernement.

6.39 Dans les lois constitutives actuelles, il n'est pas toujours évident qu'il existe un lien logique dans la juxtaposition de ces divers éléments. Par exemple, on ne peut pas toujours conclure que le statut juridique accordé et que les pouvoirs attribués et le mode de financement choisi sont les plus aptes à favoriser la réalisation des politiques gouvernementales et l'atteinte des objectifs visés.

6.40 Direction. La fonction direction touche, de façon générale, les contrôles a priori. Elle est d'abord exercée par l'Assemblée nationale au moment de l'adoption de la loi et normalement ensuite, dans le cours de l'exécution de la loi, par le gouvernement et le ministre de tutelle. Elle porte sur le rôle du Conseil d'administration, la nomination de ses membres, les règles de conduite en matière de conflits d'intérêts, la sanction des règlements généraux et de régie interne ; elle régit l'émission des orientations et des directives que le gouvernement désire voir suivre ; elle couvre l'approbation des plans de développement et des budgets d'exploitation et d'investissement correspondants.

6.41 Au Québec, la grande majorité des lois constitutives désignent le gouvernement comme étant responsable de la nomination des membres du Conseil d'administration. Cependant, elles ne prévoient pas dans tous les cas que le gouvernement soit chargé de la nomination du président-directeur général. L'exercice du leadership du gouvernement sur l'entité peut s'en trouver compromis si son autorité ne s'exerce pas sur la définition du rôle et des fonctions du président-directeur général.

6.42 La grande majorité des lois constitutives ne précisent pas non plus les règles à suivre en matière de conflits d'intérêts de la part des administrateurs et des dirigeants. Cette lacune est assez sérieuse pour porter atteinte à la crédibilité de la direction de ces entités.

6.43 Le gouvernement détient, par délégation du Parlement, un pouvoir de réglementation sur ses organismes et ses entreprises. Il n'y a pas toujours uniformité dans la nature des objets sur lesquels s'exerce l'autorité du gouvernement, en cette matière. Ainsi, il arrive que celui-ci ait le pouvoir de réglementer tantôt sur le mandat de l'entité, tantôt seulement sur des matières beaucoup plus particulières, telles que les conditions d'emploi de son personnel cadre.

6.44 Il n'y a pas non plus d'uniformité dans la délégation du pouvoir d'émettre des directives sur les orientations et les objectifs de programme des entités. Pour environ une dizaine d'entreprises et pour deux organismes, c'est le ministre de tutelle qui émet les directives et les fait approuver par le gouvernement et celui-ci, généralement, les dépose à l'Assemblée nationale pour examen. Par contre, d'autres organismes et entreprises sont assujettis, soit à l'ensemble des politiques administratives émises par le gouvernement et le Conseil du trésor, soit seulement aux politiques relatives à la gestion des ressources humaines. Dans les faits, on exerce très peu le pouvoir de directives.

6.45 Très peu de lois constitutives prévoient l'obligation, pour les organismes et les entreprises du gouvernement, de soumettre à l'approbation du gouvernement les plans de développement et les budgets d'exploitation et d'investissement et, pour le ministre de tutelle, d'en faire le dépôt devant l'Assemblée nationale. L'inclusion de ce contrôle dans les lois constitutives des nouvelles entités n'est systématisé que depuis une dizaine d'années.

6.46 Comme en témoignent nos constatations à l'égard de la fonction direction, les lois constitutives des organismes et des entreprises sont déficientes en ce qui concerne la nomination des dirigeants et l'établissement des règles de conduite en matière de conflits d'intérêts. Elles traitent des objets de réglementation et de directives sans que des lignes de conduite dans ces matières aient été établies au préalable. Dans la majorité des cas, les organismes et entreprises jouissent d'une complète autonomie pour établir leurs plans de développement et les budgets correspondants. Il s'ensuit que l'État a peu d'influence ou n'exerce pas toute l'influence qu'il devrait avoir sur la conduite des activités et la gestion des ressources qu'il a confiées aux organismes et entreprises du gouvernement.

6.47 Contrôle. La fonction contrôle vise la détermination des responsabilités dans l'évaluation de la conformité des opérations de l'entité au mandat, aux orientations, objectifs, politiques et directives. Étant donné que l'Assemblée nationale, le gouvernement et le Conseil d'administration interviennent à des niveaux différents dans l'exercice du contrôle sur les organismes et les entreprises du gouvernement, ils devraient normalement disposer de mécanismes de contrôle qui leur permettent de bien s'acquitter de leurs responsabilités.

6.48 Actuellement, les lois constitutives ne définissent pas suffisamment les exigences d'imputabilité des organismes et des entreprises du gouvernement. Presque toutes les lois actuelles obligent les entités à produire annuellement un rapport d'activités au ministre de tutelle; ce dernier doit le déposer devant l'Assemblée nationale. Les exigences du contenu du rapport d'activités, mis à part les états financiers vérifiés et le rapport des vérificateurs sur ceux-ci, ne sont cependant pas précisées dans ces lois; les entités ont toute latitude à ce sujet.

6.49 L'Assemblée nationale est empêchée de remplir efficacement son rôle de surveillance des fonds et autres biens publics, et le gouvernement ne peut assumer adéquatement ses responsabilités concernant l'administration des ressources affectées par le Parlement, car ni l'un ni l'autre ne disposent des informations pertinentes pour le faire. Ils ne reçoivent pas non plus suffisamment de renseignements concernant la situation financière et les activités importantes des entités pour juger si elles respectent leur mandat et si leur statut est toujours justifié.

6.50 Du point de vue imputabilité interne à l'entité, les exigences de contrôle ne sont pas uniformes dans les lois constitutives des organismes et des entreprises du gouvernement. Ni le Parlement, ni le gouvernement n'ont encore statué sur l'obligation des entités de se doter d'un comité de vérification, ou sur les comptes que ce dernier devrait rendre à son Conseil d'administration. Ces lois n'obligent pas non plus la formation d'un service de vérification interne qui devrait rendre compte aux dirigeants de l'entité.

6.51 Le Conseil d'administration ne possède donc pas, dans tous les cas, les outils nécessaires pour juger de la bonne gestion des dirigeants de l'entité. Il ne reçoit pas non plus tous les renseignements utiles pour s'assurer que les systèmes en place fonctionnent correctement et produisent des résultats fiables et complets.

b. Nécessité d'améliorer les contrôles

6.52 Le portrait que nous venons d'esquisser de la situation en matière de contrôles parlementaire et gouvernemental sur les organismes et entreprises du gouvernement n'est guère reluisant. Nous y constatons une insuffisance de contrôles fondamentaux sur beaucoup d'organismes et d'entreprises, particulièrement au niveau des exigences en matière de reddition de comptes. Nous en retenons de plus une absence d'uniformité dans l'assujettissement des différentes entités au contrôle du gouvernement et de l'Assemblée nationale.

6.53 Ces déficiences prennent tout leur sens quand on réalise, une fois de plus, quelle place importante les organismes et entreprises du gouvernement occupent actuellement dans l'utilisation et l'administration des ressources que l'État affecte à la réalisation de ses politiques.

6.54 La situation à laquelle nous faisons présentement face risque de durer tant qu'aucun cadre législatif n'aura été établi en vue de régir la constitution, la direction et le contrôle des organismes et entreprises du gouvernement, de la même façon que les activités du gouvernement sont encadrées, par exemple, par la Loi sur l'administration financière. Les organismes et entreprises du gouvernement ont plutôt été constitués ou acquis au fil des ans pour les raisons dictées par les besoins du moment. Les contrôles instaurés à leur égard l'ont été sans nécessairement faire préalablement l'objet d'une évaluation judicieuse de la nature des obligations qui devaient leur être imposées en contrepartie des responsabilités et des ressources confiées. Il y a donc eu absence de ligne de conduite précise en ces matières.

6.55 L'adoption d'une loi-cadre constitue, à notre avis, la solution par laquelle le Parlement peut le plus adéquatement rétablir un régime d'imputabilité qui convienne à ce type d'entités.

6.56 Une loi-cadre permettrait de définir les différentes catégories d'entités qu'il est nécessaire de constituer ou d'acquérir pour l'accomplissement des visées de l'État et d'en déterminer les exigences propres en matière de constitution, de direction et de contrôle. Ainsi seraient mises en lumière les exigences du Parlement sur le recours à cette forme d'organisation pour la gestion des ressources de l'État et sur l'influence et le droit de

regard qu'il entend voir exercer par l'Assemblée nationale et le gouvernement sur ces entités. Également, les exigences du Parlement sur les conditions d'imputabilité qu'il désire poser à ces entités seraient clairement établies.

6.57 Une loi-cadre favoriserait l'uniformité dans l'assujettissement de l'ensemble des organismes et entreprises du gouvernement à des contrôles appropriés à leur situation de groupe. Elle mettrait davantage en évidence les rôles de l'Assemblée nationale et du gouvernement en matière de surveillance et de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens publics administrés par ces entités. Les contrôles minima étant définis pour chaque catégorie d'entités dans la loi-cadre, seuls les contrôles propres à chacune des entités, non déjà prévus à l'égard de leur groupe dans la loi-cadre, auraient besoin d'être précisés dans les différentes lois constitutives. De plus, les contrôles les plus fondamentaux étant regroupés dans une seule et même loi, leur visibilité s'en trouverait accrue et l'exercice du contrôle par le gouvernement et la surveillance par l'Assemblée nationale en seraient favorisés.

c. Régime d'imputabilité souhaité

6.58 Depuis plusieurs années, le vérificateur général constate l'imprécision ou l'absence de dispositions dans les lois constitutives des organismes et entreprises du gouvernement sur des sujets tels que la nature des comptes rendus et la vérification des livres et comptes. Il en est venu à recommander l'adoption d'une loi-cadre qui contiendrait, entre autres, des dispositions sur la constitution et la direction de ces entités, sur leur contrôle par le gouvernement, leur surveillance par l'Assemblée nationale et sur les exigences d'imputabilité envers l'un et l'autre. Une loi-cadre confirmerait le devoir de surveillance des élus sur ces entités du secteur public et renforcerait le contrôle que le gouvernement exerce sur elles.

6.59 Les contrôles parlementaire et gouvernemental sur les organismes et entreprises du gouvernement doivent être efficaces, appropriés et complets. En règle générale, les lois constitutives limitent les exigences d'imputabilité à la production d'un rapport annuel des activités et à la vérification des livres et comptes. La Loi sur l'administration financière ne précise pas davantage les exigences en ces matières dans le cas de ces entités.

6.60 Depuis plusieurs années, nous proposons dans nos Rapports à l'Assemblée nationale, une liste de sujets qui, à notre avis, devraient faire l'objet des dispositions d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement, y compris les filiales. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, nous revenons sur ces sujets en y ajoutant certaines précisions et en les reliant aux éléments de contrôle étudiés plus haut.

6.61 Constitution. Une définition de ce que l'on entend par « organismes et entreprises du gouvernement » devrait être arrêtée de même qu'une classification de ces entités de façon à pouvoir déterminer, entre autres, pour chaque catégorie, les exigences d'imputabilité. Ces exigences doivent se définir selon le statut accordé à chaque catégorie d'entités et être déterminées par le Parlement.

6.62 Le mandat des entités devrait être suffisamment précis et complet pour rendre possible l'évaluation de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs.

6.63 La constitution et l'aliénation de chaque entité ou la cessation de ses activités doivent être du ressort du Parlement qui en détermine, approuve et attribue en définitive les objectifs, les pouvoirs et les responsabilités.

6.64 Direction. Des restrictions devraient être imposées aux pouvoirs accordés aux organismes et entreprises du gouvernement dans la conduite des affaires reliées à l'exécution de leur mandat et les contrôles du gouvernement à leur égard devraient être

uniformisés. Ces restrictions pourraient s'appliquer, entre autres, à l'acquisition et à l'aliénation d'immeubles ou de participations dans des entreprises, à la négociation d'emprunts au-dessus d'une certaine limite, à l'octroi de prêts et à la conclusion de contrats pour des périodes allant au-delà d'une certaine durée. Les exigences concernant l'adoption de règlements de régie interne et la protection des biens devraient également y être prévues.

6.65 L'acquisition et la constitution de filiales devraient être permises à condition de respecter certaines normes d'imputabilité. On pourrait ainsi éviter qu'une entité gouvernementale puisse soustraire la gestion d'une activité au contrôle du gouvernement et à la surveillance de l'Assemblée nationale, ou encore puisse entreprendre, par le truchement d'une filiale, une activité que ne lui permet pas, en tant que société mère, sa loi constitutive.

6.66 Les organismes et entreprises du gouvernement devraient être tenus de soumettre annuellement à l'approbation du gouvernement un plan de développement, afin de lui permettre d'en vérifier la conformité avec ses priorités. Le plan contiendrait les objectifs stratégiques et opérationnels, la durée de réalisation, les budgets d'exploitation et d'investissement, les étapes d'exécution et les unités de mesure de la performance. Ces informations aideraient également le gouvernement à exercer un contrôle sur les engagements, les emprunts et les dépenses de ses organismes et entreprises.

6.67 Les rôles et responsabilités du gouvernement et des Conseils d'administration relativement à ces entités devraient être clairement définis. La nomination des membres du Conseil d'administration devrait être une prérogative gouvernementale. On devrait préciser leur rôle et leurs responsabilités et identifier les pouvoirs qu'ils ne peuvent déléguer. Des règles spécifiques touchant les conflits d'intérêts préciseraient la nature de l'information à communiquer par les administrateurs sur leur participation directe ou indirecte aux affaires des entités du gouvernement.

6.68 Contrôle. Des renseignements ponctuels et pertinents devraient être communiqués à l'Assemblée nationale pour qu'elle soit en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs des organismes et des entreprises, qu'elle a elle-même fixés en les constituant.

6.69 Les entités devraient produire annuellement à l'Assemblée nationale les plans de développement approuvés par le gouvernement. Elles devraient lui produire aussi annuellement, de même qu'au gouvernement, des rapports comprenant des renseignements, entre autres sur l'exécution de ces plans de développement, la comparaison des résultats avec les objectifs opérationnels énoncés initialement dans ces plans, la comparaison des besoins exprimés en ressources avec l'utilisation réelle, les états financiers vérifiés, la comparaison des résultats réels des opérations avec les budgets d'exploitation et d'investissement, la réalisation des objectifs du mandat, l'imputabilité interne et la performance. Ces renseignements, transmis en temps opportun, permettraient à l'Assemblée nationale et au gouvernement de se tenir au courant des activités des entités, de s'assurer qu'elles se conforment à leur mandat et aux objectifs établis, d'évaluer leur rendement et de décider s'il y a lieu de les remettre en question.

6.70 La portée de l'intervention de la vérification externe devrait être précisée. Actuellement, la Loi sur le vérificateur général soumet les organismes à la vérification d'optimisation des ressources, mais non les entreprises. Tout au plus le permet-elle avec le consentement du Conseil d'administration lorsque le vérificateur général en est le vérificateur. L'apport des entreprises du gouvernement à la réalisation des priorités gouvernementales est d'une importance qui justifie de les voir assujetties à une vérification de même portée que celle des organismes du gouvernement. Le gouvernement et l'Assemblée nationale ont droit à la même assurance de vérification indépendante. Il serait même souhaitable que cette vérification d'optimisation des ressources s'effectue sur un cycle de

cinq ans. De plus, là où la loi permettrait au gouvernement de faire le choix du vérificateur, ce choix devrait s'exercer conformément à des critères de nomination établis par règlement.

6.71 Un comité de vérification devrait être constitué pour chaque entité et la loi devrait en déterminer les fonctions et le champ de compétence. Un comité de vérification est un mécanisme efficace qui permet d'améliorer la présentation des informations financières et de répondre aux attentes du public à l'égard des informations financières qui lui sont communiquées.

6.72 Les entités devraient se doter de services de vérification interne pour les rassurer sur la présence et le maintien de pratiques de saine gestion et de systèmes de contrôle et d'information appropriés. La loi devrait y définir ses fonctions et ses responsabilités.

6.73 Le gouvernement devrait déposer annuellement à l'Assemblée nationale une liste de tous ses organismes et entreprises et des filiales qui en relèvent. Cette liste devrait fournir des données sur leur situation financière et tout autre renseignement utile au contrôle parlementaire.

d. Conclusion

6.74 L'adoption d'une loi-cadre tient de la nécessité pour l'Assemblée nationale de s'assurer que les ressources confiées par le Parlement, pour la réalisation des objectifs qu'il a approuvés, aux organismes et entreprises du gouvernement, soient gérées en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, l'efficience et l'efficacité.

6.75 Cette nécessité est d'autant plus pressante que le gouvernement est souvent l'unique propriétaire de ces entités et que ces dernières occupent une place très importante dans la gestion des ressources que l'État affecte à la réalisation de ses politiques. Souvent ces entités gèrent des fonds publics et elles exercent un rôle qui peut s'apparenter à celui des ministères ou des organismes publics dont le Parlement vote les crédits. Elles ont cependant plus d'autonomie financière et plus de latitude dans la planification et la gestion de leurs opérations.

6.76 Dans un souci de saine gestion des fonds publics, le gouvernement se doit d'exercer, auprès de ses organismes et de ses entreprises, un rôle de coordination, d'orientation et de contrôle. Pour prévenir les abus ou se protéger contre le risque inhérent à l'octroi de certains privilèges, il pourrait même leur imposer des contraintes et des mesures de contrôle susceptibles de mieux encadrer leur autonomie.

6.77 Les organismes et entreprises du gouvernement pourraient être tentés d'interpréter un tel encadrement comme une atteinte à leur autonomie dans la réalisation d'objectifs particuliers. Il faut avoir à l'esprit cependant que le tout premier objectif de ces entités est d'ordre public et que leur financement est surtout assuré à même les fonds publics.

6.78 Une loi-cadre pourrait laisser suffisamment de souplesse et d'autonomie d'action aux organismes et entreprises du gouvernement tout en confirmant le devoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur ces entités du secteur public et en renforçant le contrôle que le gouvernement exerce sur elles.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

6.79 La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a pour mandat principal d'administrer tout régime de retraite et d'assurances qui lui est confié par le gouvernement ou dont la responsabilité lui est dévolue par la loi. Elle gère une vingtaine de régimes de retraite différents et doit veiller aux intérêts des employés cotisants, de même qu'à ceux des bénéficiaires (les retraités) et des employeurs. Les employeurs prélèvent les cotisations de leurs employés et les remettent à la Commission avec leurs contributions aux régimes de retraite de leurs employés, le cas échéant. La clientèle de la Commission est composée d'environ 427 000 cotisants, 70 000 bénéficiaires et 1 750 employeurs. Dans les différents régimes de retraite administrés par la Commission, les obligations envers les participants sont de 31 milliards $ au total.

Comptabilisation

6.80 À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 93-94), nous avons recommandé à la Commission de modifier son système comptable de façon prioritaire pour s'assurer que des données fiables et complètes puissent être utilisées directement dans la préparation des états financiers des divers régimes de retraite et qu'elles permettent ainsi au vérificateur d'attester de la conformité de ces états aux normes de présentation de l'information financière.

6.81 Au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1987, la Commission a entrepris le redressement de son système, mais certaines lacunes persistent. Ainsi, les comptes à recevoir des employeurs comportent les faiblesses suivantes:

- Le système ne permet pas d'exercer un suivi sur les versements mensuels à recevoir des employeurs;
- Le système ne calcule pas les charges d'intérêts aux employeurs ne versant pas leurs remises mensuelles et ne payant pas leurs comptes dans les délais prescrits;
- Comme la liste des comptes à recevoir ne concorde pas avec le registre comptable « Grand livre », elle ne peut être utilisée pour la préparation des états financiers sans y apporter de nombreuses corrections manuelles.

6.82 La Commission devrait poursuivre l'amélioration de son système comptable.

Commentaire de la Commission: « *L'intérêt sur les remises en retard est facturé depuis le 22 avril 1988 aux employeurs dont la remise est reçue après la date prévue.*

Quant aux employeurs qui ne verseraient pas leurs remises mensuelles, des mesures seront prises pour les identifier et un intérêt sera calculé pour tenir compte de ces retards selon ce qui sera prévu dans les règlements. Cette opération sera effectuée pour les remises de 1988.

Il est difficile de concilier les montants de la liste des comptes à recevoir avec ceux du registre comptable, compte tenu du mode de versements de remises périodiques et du traitement informatique de ces remises (appariement, fusion d'employeurs, remises non appariées).

Par contre, la conciliation de 1987 nous a permis d'identifier les documents et les étapes requis pour cette opération. Nous devrions donc être en mesure de faire une conciliation plus précise en 1988 et d'apporter les ajustements requis afin de faire concorder le sous-système recouvrements et le « Grand livre ». »

Gestion de l'encaisse

6.83 Durant une période de neuf jours consécutifs de l'exercice 1987, la Commission n'a pas effectué le transfert de ses soldes bancaires à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Ainsi, il s'est accumulé 35 M$ dans le compte de banque courant de la Commission dont le taux d'intérêt est inférieur à celui de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Cette pratique a privé la Commission de revenus d'intérêts au montant d'environ 10 000 $ pour cette période.

6.84 La Commission devrait s'assurer du transfert quotidien de ses encaissements à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Commentaire de la Commission : « La constatation du vérificateur général à l'effet qu'une somme, d'environ 35 M$, s'est accumulée dans le compte de banque au cours du mois de juin 1987 est exacte.

Cette situation s'est produite au cours de la période comprise entre le 16 et le 25 juin 1987. Des délais ont alors été occasionnés étant donné que cette période coïncidait avec celle du redressement du système comptable. Une telle situation ne devrait donc plus se reproduire. »

Remises mensuelles

6.85 Tous les employeurs participant aux régimes de retraite font des remises correspondant aux retenues sur les paies des employés. Les employeurs dont le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale versent également à la Commission la part de l'employeur. Ces remises sont faites à la Commission en précisant les montants versés pour chacun des régimes.

6.86 À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 97) nous avons expliqué que la répartition faite par les employeurs est parfois incorrecte. Dans ces cas, la Commission doit redistribuer les remises entre les régimes au moment de la facturation des employeurs pour l'année précédente, soit environ un an plus tard. Cette redistribution se fait en examinant les « crédits en suspens » produits par des listes informatiques.

6.87 L'analyse de ces listes n'avait pas été entièrement complétée en fin d'exercice, de sorte que lors de la vérification des états financiers du 31 décembre 1987, nous avons dû demander à la Commission d'effectuer des ajustements de plus de 1,3 M$.

6.88 La Commission devrait procéder régulièrement à l'examen des listes de « crédits en suspens » et corriger la répartition des remises mensuelles entre les divers régimes de retraite, afin de faciliter, en fin d'année, la préparation des états financiers des différents régimes de retraite.

Commentaire de la Commission : « Le suivi des crédits en suspens se fait maintenant au moment de la première conciliation par la Direction de la participation. De cette façon, les transferts sont effectués dès qu'ils sont connus. Par contre, certains transferts découlent de changements de régime pour des années antérieures et nécessitent des recherches qui provoquent des délais au cours desquels un suivi est exercé. »

Contrôle sur les paiements

6.89 À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 100), nous recommandions à la Commission de s'assurer que le travail d'enregistrement des informations au système de paiement des pensions et au système de remboursement fasse l'objet de supervision pour éviter les erreurs dans le transfert des données à ces deux systèmes où transite la majorité des déboursés de l'organisme.

6.90 La Commission a amélioré ses procédés de contrôle sur le paiement des pensions et des remboursements. Cependant, des transactions de paiement non autorisées peuvent toujours être traitées.

6.91 La Commission devrait s'assurer que seules les transactions dûment autorisées soient traitées par les systèmes de paiement de pension et de remboursement.

Commentaire de la Commission: « La procédure de contrôle existante a été améliorée par l'ajout, le 1er octobre 1987, d'un contrôle supplémentaire de l'exactitude des sommes impliquées.

Une procédure de contrôle a aussi été établie en octobre 1987 pour les transactions de remboursements et de pensions (incluant les bénéfices au décès).

Le risque signalé par le vérificateur général a été en grande partie éliminé en septembre 1988, lors de l'implantation de la livraison du nouveau système pension. À ce moment, les transactions de nouvelles pensions ainsi que celles relatives aux corrections seront générées automatiquement dans le système suite à une autorisation après vérification. »

Contrôle sur les pensions

6.92 Selon la législation en vigueur, la Commission doit effectuer une réduction de la pension dès que le bénéficiaire atteint l'âge de 65 ans. La Commission ne réduit pas toujours la pension au moment prévu, car la date de naissance du pensionné n'est pas toujours inscrite au système.

6.93 La Commission devrait s'assurer que la date de naissance du pensionné est toujours inscrite au système afin de permettre une réduction de pension à l'âge de 65 ans.

Commentaire de la Commission: « Une validation de la date de naissance du pensionné a été prévue au nouveau système pension qui entrera en vigueur le 22 août 1988. Celle-ci s'ajoutera à la validation actuelle qui rejette une transaction si la date de naissance n'y figure pas. »

Modifications de pensions

6.94 À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 99), nous mentionnions que la Commission ne révisait plus depuis deux ans les calculs des pensions établies deux années auparavant. La Commission avait répondu qu'un nouveau système l'informait de toute modification à la participation d'un pensionné et qu'il y avait par la suite recalcul de la pension lorsque nécessaire. Nous avons cependant noté que la Commission retarde à traiter les modifications à la participation des pensionnés. Nous avons relevé environ 200 dossiers dont les modifications de participation à traiter remontaient à plus de quatre mois.

6.95 La Commission devrait s'assurer que les modifications à la participation des pensionnés soient traitées dans les plus brefs délais.

Commentaire de la Commission: « La Commission examine actuellement les causes des retards, la nature des corrections, les sommes impliquées, les cas où la modification n'a pas d'impact financier, etc., afin de mieux prioriser ses traitements et de prendre les meilleurs moyens pour combler les retards constatés. Elle prend bonne note de la recommandation faite. »

Comptabilisation des pensions

6.96 Lors de la comptabilisation mensuelle des versements de pensions du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), la Commission doit répartir les coûts entre les employeurs et les employés et cette répartition affecte directement les fonds correspondants employeurs et employés apparaissant aux états financiers de la Commission.

6.97 Nous avons constaté que cette répartition n'était pas faite correctement, de sorte que nous avons dû demander à la Commission d'effectuer des corrections de plus de 5,8 M$ lors de la préparation des états financiers du RREGOP du 31 décembre 1987.

6.98 La Commission devrait s'assurer d'une répartition exacte des versements de pensions entre les employés et les employeurs afin d'obtenir une présentation fidèle des coûts.

Commentaire de la Commission : « Le nouveau système pension qui devrait être mis en place en septembre 1988 fera la répartition automatique des coûts relatifs aux versements de prestations. »

Remboursement des cotisations à des ex-participants

6.99 Tel que mentionné à notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 102), environ 60 % des employés participant au RREGOP sont susceptibles de quitter leur emploi et leur régime de retraite. Lorsqu'un employé est dans cette situation, il peut demander le remboursement de ses cotisations, s'il se conforme à certaines conditions. Il arrive cependant, pour des raisons inhérentes au processus administratif, que des modifications aux cotisations de l'employé soient enregistrées par la Commission après que le remboursement a eu lieu, ce qui amène un solde à verser à l'employé ou à récupérer de ce dernier. La Commission devait, à ce titre, à des ex-participants environ 5,1 M$ au 31 décembre 1987, tandis que d'autres lui devaient environ 3,7 M$.

6.100 Au cours de l'exercice 1987, la Commission n'a pas encore remboursé les cotisations perçues en trop des ex-participants. La Commission n'a pas non plus fait de travail particulier pour tenter de récupérer les sommes versées en trop aux ex-participants.

6.101 Nous réitérons notre recommandation à la Commission de prendre les moyens pour rembourser systématiquement les trop-perçus de cotisations dus à des ex-participants à des régimes de retraite et de récupérer les sommes qui lui sont dues par d'autres ex-participants.

Commentaire de la Commission : « Une modification aux systèmes informatiques pour rembourser de façon automatique les trop-perçus apparaissant à l'état de participant des pensionnés entrera en vigueur en septembre 1988.

En ce qui touche les autres cas, un programme reste à élaborer et devrait être prêt pour le dernier trimestre de l'année 1989.

La Commission devra, entre temps, continuer ses efforts en vue d'obtenir l'information nécessaire pour disposer du fichier d'adresses requis pour traiter ces dossiers car elle ne dispose pas de cette information. »

Transferts de fonds de pension

6.102 À la suite de demandes des cotisants, la Commission procède à des transferts de fonds de pension lors de la cessation d'emploi. Notre vérification de certains dossiers de transferts de fonds de pension nous a permis de faire les constatations suivantes:

- La Commission ne révise pas le traitement des dossiers de transferts de fonds de pension de sorte que des transferts peuvent être effectués de façon non conforme aux ententes prévues entre les parties.

- Lorsque la Commission effectue un transfert de fonds de pension, elle ne rembourse pas toujours à l'individu concerné les cotisations que celui-ci avait versées en trop antérieurement. Or, selon l'article 30 de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, « la Commission doit rembourser avec intérêt le montant des cotisations déduites en trop sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande ».

- Lorsque l'individu, ayant contribué à plus d'un régime de retraite, demande un transfert de son fonds de pension à celui d'un autre employeur, la Commission ne transfère pas toujours à son nouveau régime la totalité des années de service apparaissant à son état de participant.

6.103 La Commission devrait réviser les dossiers de transferts de fonds de pension et s'assurer du respect de la législation afférente et des ententes de transfert.

Commentaire de la Commission:

i. « *Contrôle du traitement des dossiers.*
Une procédure de vérification par échantillonnage des dossiers de transfert est en application depuis le mois d'avril 1988.

La procédure de vérification par échantillonnage est similaire à celle utilisée pour les pensions, remboursements et bénéfices au décès.

Une feuille indiquant les points vérifiés et la signature du chef d'équipe est jointe aux dossiers vérifiés.

ii. Remboursement de cotisations déduites en trop lors de transfert.

Afin de régulariser les cas où cette procédure n'a pas été appliquée, tous les transferts ont fait l'objet d'une vérification systématique et la Commission devrait procéder incessamment au remboursement des cotisations déduites en trop.

iii. Transfert des années de service et des cotisations.

Depuis octobre 1988, tous les transferts sont vérifiés. Les estimations sont refaites pour les dossiers où nous détectons des cas de participation à plusieurs régimes qui n'ont pas été traités correctement. »

Commission de la construction du Québec

Ajustement des rentes

6.104 Selon le règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction, la Commission ajuste annuellement en fonction des résultats de l'évaluation actuarielle, le taux des rentes payables aux retraités.

6.105 Certaines rentes, affectant environ 1 400 retraités, n'ont pas été ajustées systématiquement au cours des dernières années par la Commission. Par le fait même, ces retraités ont été privés temporairement d'un montant accumulé de plus de 700 000 $.

6.106 La Commission devrait ajuster systématiquement toutes les rentes payables aux retraités.

Commentaire de la Commission: « *Cet ajustement est en cours de réalisation et fait partie de la dernière étape du long processus de redressement du système informatisé de gestion du régime de retraite. L'ajustement de ces dossiers sera terminé en 1989.* »

Documentation des systèmes micro-informatiques

6.107 La Commission ne maintient pas une documentation adéquate des applications des systèmes micro-informatiques pour garantir la continuité des opérations.

6.108 La Commission devrait s'assurer que les applications des systèmes micro-informatiques sont suffisamment documentées.

Commentaire de la Commission: « *Nous sommes à rédiger des standards qui seront publiés l'an prochain concernant les applications micro-informatiques.* »

Télétraitement

6.109 Les contrôles d'accès au système informatique central, par lignes téléphoniques, présentent des lacunes qui augmentent le risque que des personnes non autorisées accèdent à l'ordinateur.

6.110 Nous avons constaté que le processus d'identification mis en place pour accéder à l'ordinateur central permet l'affichage du nom de la Commission à l'écran cathodique avant que l'utilisateur se soit identifié. Ce manque de prudence pourrait inciter des personnes non autorisées à accéder au système, d'autant plus que les accès au système par lignes téléphoniques ne sont pas journalisés.

6.111 De plus, le système laisse la ligne téléphonique en attente lors d'interruptions de la communication, soit dans les cas de bris du système téléphonique ou lorsque l'utilisateur ne transmet pas un message de fin de communication. Ainsi, des personnes non autorisées pourraient accéder directement au système sans que ne s'applique le processus d'identification prévu.

6.112 La Commission devrait resserrer ses contrôles d'accès par lignes téléphoniques pour minimiser les possibilités d'accès externes non autorisés et assurer la nature confidentielle de ses informations.

Commentaire de la Commission: « *Les modifications requises sont actuellement en phase d'essai et nous estimons leur mise en production pour le début de l'année* 1989. »

Contrôles des ressources informatiques

6.113 Le directeur du service informatique n'a pas sous sa responsabilité directe le préposé à la sécurité informatique. Celui-ci relève de la section technique. De plus, la Commission n'a pas élaboré et mis en place de procédés permettant la mise à jour systématique des droits d'accès à l'ordinateur et aux ressources informatiques lors de mouvements de personnel. Ainsi des accès non autorisés au système informatique sont possibles.

6.114 La Commission devrait s'assurer d'une mise à jour systématique des droits d'accès à l'ordinateur et aux ressources informatiques. Elle devrait également s'assurer que le préposé à la sécurité informatique relève directement d'un gestionnaire ayant l'autorité appropriée.

Commentaire de la Commission: « *Nous repenserons la structure du service informatique, en* 1989, *et de ce fait répondre à cette recommandation.* »

Contrôles sur les opérations

6.115 Les opérateurs du système informatique, dans l'exercice de leurs fonctions, apportent des modifications aux procédés informatisés régissant l'exécution des programmes. L'absence d'un suivi rigoureux des interventions de modifications effectuées par les opérateurs compromet l'intégrité de ces procédés.

6.116 La Commission devrait effectuer un suivi rigoureux des interventions des opérateurs du système informatique.

Commentaire de la Commission: « *Cette recommandation sera plus difficile à mettre sur pied; toutefois, nous sommes à étudier une nouvelle méthode de travail pour les opérateurs du service informatique et nous devrions pouvoir effectuer un meilleur suivi des interventions qui doivent être complétées dans la salle d'ordinateur.* »

Fonds d'aide aux recours collectifs

Engagements financiers

6.117 En vertu de la Loi sur le recours collectif (L.R.Q., chapitre R-2.1), le Fonds peut prendre des engagements autres qu'un emprunt jusqu'à concurrence du montant déterminé par le ministre de la Justice au moment de l'approbation du budget du Fonds.

6.118 Dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 1988, nous avons formulé un commentaire sur le fait que le montant des engagements financiers pour l'exercice 1987-1988 n'avait pas été déterminé par le ministre de la Justice. Il existait à cette date des engagements d'environ 490 000 $ pris par les administrateurs du Fonds et qui n'étaient pas en conformité avec sa loi constitutive.

6.119 Le Fonds devrait prendre les mesures pour se conformer à la disposition de la Loi sur le recours collectif qui porte sur les engagements financiers.

Commentaire du Fonds: *Aucun commentaire.*

Musée d'Art contemporain de Montréal

Règlement sur les activités du Musée

6.120 La Loi sur les musées nationaux (L.R.Q., chapitre M-44) stipule qu'un musée peut notamment acquérir, aliéner, louer, prêter, emprunter, échanger, conserver ou restaurer des biens selon les conditions prévues par règlement. Ce règlement entre en vigueur à la suite de son approbation par le gouvernement.

6.121 Pour la troisième année consécutive, nous faisons observer que le Musée n'a pas encore soumis un tel règlement au gouvernement pour approbation. Il nous a donc été impossible de nous assurer que les dépenses et les autres opérations du Musée ayant trait à ces activités ont été effectuées conformément à la réglementation approuvée.

6.122 Le Musée devrait faire approuver par le gouvernement la réglementation requise sur les pouvoirs qu'il peut exercer en vertu de sa loi constitutive.

Commentaire du Musée: « *Dans sa réponse au vérificateur sur le rapport à la gestion au 31 mars 1987, le Musée vous a fait part du plan d'action qu'il appliquait afin d'établir une politique de sa collection à laquelle viendraient se greffer les règlements requis. Les travaux ont suivi leur cours en 1987-1988. Le Musée accorde à cette opération toute la priorité que requiert l'établissement d'un cadre réglementaire.*

Au cours de l'exercice 1987-1988, la direction du Musée s'est appliquée à poursuivre la rédaction de sa politique sur la collection, en élaborant entre autres les chapitres de sa politique concernant les prêts et l'aliénation. Cette partie a été approuvée par le Comité Consultatif des acquisitions le 7 juin 1988 et par le Conseil d'administration le 21 juin 1988.

Pendant ce temps, un projet de règlements a été préparé portant sur les conditions d'acquisition (achats, dons, legs) d'œuvres par le Musée. Ce projet de règlement a été approuvé par le Conseil d'administration le 18 mars 1988 et transmis au ministère des Affaires culturelles les 14 et 21 avril 1988; une première version avait été acheminée au ministère des Affaires culturelles dès le 8 mars 1988 pour commentaires.

Le Musée tient à préciser qu'il rédigera en septembre et en octobre 1988 des projets de règlements portant sur le dépôt d'œuvres d'art au Musée et sur les conditions d'aliénation et d'échange; il compte soumettre au ministère ces projets avant le 31 décembre 1988.

Bien que la réglementation complète ne soit pas dûment approuvée par le gouvernement, il y a lieu de noter que le Musée s'est doté d'un cadre réglementaire de même qu'une procédure de gestion de la collection qui satisfait les normes généralement acceptées.

En effet, le Musée applique dans sa procédure d'acquisition les normes et les critères qu'il a énoncés dans sa politique concernant la collection. Les chapitres portant sur les volets suivants ont été approuvés par le Conseil d'administration et ont servi de base au projet de réglementation soumis au gouvernement.

Sujet	**Dates**
La politique générale	*27 mars 1987*
La politique d'acquisition	*27 mars 1987*
La politique de prêt	*24 avril 1987*
La politique d'aliénation	*21 juin 1988.* »

Collection du Musée

6.123 Les contrôles assurant la protection des œuvres d'art du Musée ne sont pas suffisants. En effet, il n'existe pas de registre d'inventaire qui fournirait le détail de la collection et le Musée ne procède pas à son décompte physique pour en vérifier l'intégralité. De plus, une mauvaise répartition des tâches ne favorise pas un contrôle suffisant des entrées et des sorties d'œuvres d'art.

6.124 Le Musée devrait prendre les mesures pour assurer une gestion efficace de sa collection.

Commentaire du Musée: « *La conception et la tenue d'un registre d'acquisitions et de dons pour l'année 1987-1988 de même que celles d'un registre de prêts pour la même année et celles d'un fichier de localisation sont les trois principales mesures que le Musée a mises en place pour assurer le contrôle interne de la collection. L'embauche d'un archiviste le 16 mai 1988 et la rédaction d'un certain nombre de procédures de catalogage, de prêts d'œuvres, de déplacements ainsi que la rédaction d'un fichier de localisation des œuvres pour les années antérieures sont toutes des mesures déjà en place qui contribueront à assurer au Musée le contrôle adéquat de ses œuvres et de son inventaire.*

L'ensemble des procédures dont certaines sont déjà au guide administratif ainsi que le fichier de localisation des œuvres doivent être complétés avant le 31 décembre 1988. La direction du Musée s'est fixé cette date pour réaliser son objectif et entend prendre les moyens appropriés pour l'atteindre, compte tenu de la priorité qu'elle accorde à cette question.

La direction actuelle du Musée note néanmoins avec regret qu'il ait fallu attendre près de 25 ans pour qu'un tel ensemble de procédures soit mis en place au Musée, tout comme une politique que la direction actuelle s'est appliquée dûment à rédiger à partir du moment où le Musée est devenu société d'État.

En ce qui concerne le contrôle interne de la collection, l'administration du Musée a mis en place des éléments supplémentaires de contrôle durant l'année 1987-1988. Ces éléments ont, bien sûr, porté sur la dernière année d'acquisition d'œuvres d'art. Le Musée ne dispose pas actuellement des ressources appropriées pour effectuer l'opération de rattrapage nécessaire à la mise en place d'un registre d'inventaire permanent des œuvres acquises au cours des 24 dernières années. Nous comptons toutefois adresser sous peu au ministère une demande spécifique d'aide financière à cet égard. »

Office des ressources humaines

Système automatisé de gestion des informations sur le personnel-SAGIP

6.125 Le système SAGIP, géré par l'Office des ressources humaines, permet de traiter et de contrôler les opérations reliées à la paie du personnel à l'emploi des ministères et des organismes. Il fournit également aux ministères et aux organismes les informations de base sur le personnel.

6.126 Le Conseil du trésor a approuvé, au cours de la dernière année, un plan directeur qui précise les orientations de SAGIP. La mise en application de ce plan devrait remédier aux déficiences de la documentation et aux lacunes de système énoncées à notre Rapport de l'an dernier (p. 118).

6.127 Cette année, notre examen des contrôles d'accès aux ressources informatiques nous a permis de constater les déficiences suivantes:

- La politique de sécurité ne contient pas une description des procédés de mise à jour des droits d'accès à l'ordinateur et aux autres ressources informatiques lors d'un départ;
- Les rapports sur les tentatives infructueuses d'accès à l'ordinateur ne font pas l'objet d'un suivi systématique et uniforme;
- Des codes d'identification révoqués lors du départ d'employés sont réutilisés peu de temps après.

6.128 L'Office devrait prendre des mesures qui permettent une meilleure gestion de l'accès à l'ordinateur et aux autres ressources informatiques.

Commentaire de l'Office des ressources humaines: *« La Direction générale de la gestion de l'information fera des ajouts à sa politique de sécurité pour une meilleure gestion, et elle attendra six mois avant de réutiliser un code d'identification. De plus, le responsable de la sécurité verra à ce que les rapports sur les tentatives infructueuses d'accès soient analysés tous les mois. »*

Office du crédit agricole du Québec

6.129 En vertu de la Loi sur le prêt agricole (L.R.Q., chapitre P-20), l'Office du crédit agricole du Québec verse à la Société du crédit agricole Canada, une partie des intérêts sur les prêts que cette dernière a accordés aux agriculteurs québécois. La remise semestrielle de l'Office est établie à partir des informations que lui fournit la Société fédérale.

6.130 En l'absence de protocole d'entente avec la Société sur l'accès aux renseignements servant de base au calcul du remboursement d'intérêts, l'Office n'est pas en mesure de s'assurer de l'exactitude des montants qui lui sont réclamés. D'ailleurs, nous avons constaté que des emprunteurs ont reçu des subventions moindres que celles auxquelles ils avaient droit.

6.131 L'Office devrait s'assurer de l'exactitude de la quote-part des intérêts qu'il verse à la Société du crédit agricole Canada au bénéfice de ses emprunteurs.

Commentaire de l'Office: « *L'Office révise actuellement l'ensemble de ses procédures pour mieux définir la portée et l'étendue des vérifications à effectuer pour s'assurer de l'intégralité et de l'exactitude des montants qu'il verse à la Société du crédit agricole Canada. À cet effet, l'Office se propose de conclure un protocole d'entente avec la Société, afin de déterminer les responsabilités de cette dernière relativement aux données à fournir pour l'établissement des subventions.* »

Régie de l'assurance automobile du Québec

Conformité des opérations à la Loi sur l'assurance automobile

6.132 La Régie a modifié de façon rétroactive sa méthode d'inscription des revenus de permis de conduire au 31 décembre 1987 de façon à faire coïncider la période de contribution avec la période de validité des permis. Ainsi, toutes les contributions reliées à l'émission et au renouvellement des permis de conduire sont maintenant imputées aux revenus selon la période qui s'étend du premier jour du mois de leur émission ou de leur renouvellement jusqu'au dernier jour du mois précédant leur échéance. Auparavant, seules les contributions pour les permis émis pour une première fois depuis le 1er janvier 1986, de même que pour le renouvellement de ceux-ci, étaient imputées aux revenus selon cette méthode; les autres l'étaient selon la période qui s'étend du 1er mars au dernier jour de février comprenant la date de renouvellement et la période correspondante suivante.

6.133 La méthode d'inscription des revenus de permis de conduire est précisée dans la politique de tarification de la Régie qui constitue un texte réglementaire et tout changement à la politique requiert l'approbation du gouvernement. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Régie du 31 décembre 1987 contient un commentaire à l'effet que la modification à la politique de tarification n'était pas approuvée par le gouvernement.

6.134 La Régie avait indiqué que sa décision, qui a fait en sorte que les contributions d'assurance reportées aux exercices financiers subséquents soient majorées de 29 M$, s'appuyait sur une approbation de principe du gouvernement. Toutefois, le décret du 8 juin 1988, qui a autorisé la modification, a pris effet uniquement à compter de sa date d'entrée en vigueur, soit le 28 avril 1988; le gouvernement n'a donc pas autorisé la modification apportée aux données financières du 31 décembre 1987.

> *Commentaire de la Régie*: « *Avant le changement de la convention comptable dont fait état le vérificateur général, les contributions d'assurance couvraient la période du 1er mars au dernier jour de février. Cependant, la période de validité de ce même permis s'étendait de la date d'anniversaire du titulaire jusqu'à la journée précédant son prochain renouvellement, date qui dans la majorité des cas pouvait être plusieurs mois plus tard.*
>
> *Aussi, lorsqu'un conducteur ne renouvelait pas son permis de conduire, même si en principe il était en dette envers la Régie, la politique de cette dernière était à l'effet de ne pas récupérer les montants représentant la contribution d'assurance pour la période de validité excédant celle des contributions d'assurance. Comment la Régie aurait-elle pu faire accepter une telle démarche de récupération par sa clientèle?*
>
> *Depuis janvier 1986, cette situation a été corrigée pour les nouveaux titulaires de permis de conduire ce qui fait en sorte que les périodes de contribution d'assurance et de validité du permis ont été ajustées.*
>
> *Afin d'avoir le même traitement pour l'ensemble des titulaires de permis et après une analyse de tous les éléments et de tous les impacts que pouvait avoir cette décision, le Conseil d'administration a décidé d'apporter cette année une modification à la convention comptable afin que la période de contribution d'assurance et de validité du permis soient les mêmes pour tous les permis de conduire, rectifiant du même coup les montants de contributions reportées.*
>
> *Le Conseil d'administration a pris sa décision après avoir obtenu l'accord de principe du gouvernement, compte tenu qu'il s'agit strictement d'une modification de convention comptable et que les changements apportés n'ont aucun effet négatif sur les titulaires de permis de conduire. Par ailleurs,*

le gouvernement, par l'adoption du décret 901-88 du 8 juin 1988, a approuvé la nouvelle méthode d'inscription des revenus de permis de conduire.»

Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile

6.135 Le système informatique qui traite les réclamations d'indemnisation contient des mécanismes de validation et de contrôle visant notamment à assurer le respect des exigences légales et administratives. Toutefois, plusieurs procédés de vérification doivent être appliqués par les agents d'indemnisation afin, entre autres, d'apprécier les informations à l'appui des réclamations. Les agents d'indemnisation ont un pouvoir décisionnel sur la détermination de l'admissibilité à une indemnité et sur l'établissement de son montant.

6.136 Nous avons constaté de nouveau cette année que la Régie n'exerce pas un contrôle de la qualité suffisant pour l'assurer que le traitement des réclamations par les agents d'indemnisation est effectué conformément aux directives en vigueur. Cela fait en sorte que des erreurs commises par les agents d'indemnisation ne sont pas décelées.

6.137 La Régie devrait améliorer l'exercice du contrôle de la qualité afin d'assurer une révision adéquate des interventions des agents d'indemnisation.

Commentaire de la Régie: «Un contrôle des dossiers atteignant deux ans d'indemnité de remplacement du revenu est en voie de développement. Actuellement, nous procédons aux tests afin de valider la méthode et les modèles d'échantillonnage.

La vérification couvrira les points suivants:

- *Prise en charge (assignation);*
- *Admissibilité;*
- *Suivi des dossiers (le plus substantiel élément);*
- *Forfaitaires de séquelles permanentes.*

Cette vérification permettra d'évaluer les principales étapes du processus de traitement des dossiers et de vérifier la conformité des actes posés avec les normes et directives en vigueur. L'analyse sera effectuée sur la base d'un échantillonnage pour chaque type de victimes.

La finalité de la vérification sera d'identifier, s'il y a lieu, les divergences susceptibles de se manifester (mauvaise compréhension d'une directive ou d'un article de loi, surcharge de travail, pièces manquantes au dossier, etc.).

Outre le fait d'apporter le matériel nécessaire à l'application des actions correctives, le rapport de contrôle de la qualité présentera des recommandations qui porteront sur la tâche quotidienne des agents, les connaissances qu'il leur faut réviser, l'éventuelle nécessité de reformuler les directives, etc.

Mentionnons, en terminant, que plusieurs moyens de contrôle existent déjà: vérification des cas hors normes, contrôle des chèques hors normes, vérification régulière de dossiers par les chefs d'équipe et les chefs de service à l'indemnisation et aux services médicaux.»

Contrôles en milieu informatique

6.138 La Régie s'est dotée au cours des dernières années de systèmes informatiques sophistiqués dans le but d'assurer un meilleur service à sa clientèle et de mieux contrôler ses opérations. Ces systèmes permettent à plusieurs utilisateurs externes d'accéder aux

programmes et aux données de la Régie, ce qui ajoute au besoin d'un contrôle très serré de ces accès. L'implantation d'un réseau de micro-ordinateurs donnant accès aux ressources informatiques contribue aussi à la nécessité de ces contrôles.

6.139 La Régie a pris des mesures pour mieux contrôler son environnement informatique. Toutefois, l'absence d'une politique globale en matière de sécurité informatique ne permet pas d'avoir l'assurance que ses interventions en ce domaine sont cohérentes et s'effectuent en regard d'objectifs bien définis.

6.140 La Régie devrait se doter d'une politique relative à la sécurité informatique.

Commentaire de la Régie: « *La Régie a, lors de la planification* 1988, *mis à son programme l'élaboration d'une politique de sécurité informatique. Le démarrage du travail est prévu pour l'automne* 1988. »

Régie des rentes du Québec

Solde du compte du régime de rentes du Québec et son financement

6.141 Depuis la mise en vigueur du régime et jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation était fixé à 3,6 % des gains cotisables des travailleurs. Une modification à la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9) augmente, à compter du 1er janvier 1987, ce taux de 0,2 % par année pour atteindre 4,6 % en 1991. Les cotisations et les revenus de placement qui en sont tirés ont compensé les prestations versées et les frais d'administration au cours des premières années du régime et ont permis l'accumulation d'un actif net de 13,1 milliards $ au 31 mars 1988.

6.142 La dernière analyse actuarielle effectuée au 31 décembre 1986 prévoit que si le taux de cotisation de 1991 n'est pas haussé de nouveau au cours des années subséquentes, les fonds accumulés devront être graduellement désinvestis à partir de 1993 et seront épuisés en 2002.

Commentaire de la Régie: *« ...la Régie des rentes du Québec est en accord avec ce commentaire. »*

Société de la Place des Arts de Montréal

Excédent de la subvention et des revenus sur les dépenses

6.143 La Société a porté à son avoir un montant de 603 372 $ représentant l'excédent de la subvention et des revenus sur les dépenses pour l'exercice terminé le 2 septembre 1987. Or, la loi sur la Société stipule que les sommes reçues par la Société doivent être affectées au paiement de ses obligations et le solde versé annuellement au Fonds consolidé du revenu.

6.144 La Société devrait retourner au Fonds consolidé du revenu, conformément à sa loi constitutive, l'excédent de la subvention et des revenus sur les dépenses.

Commentaire de la Société: La direction de la Société nous a informés que la ministre des Affaires culturelles avait été saisie de la question.

Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)

Établissement des coûts de production

6.145 Notre vérification du système de contrôle des coûts de production des émissions a fait ressortir des imputations de coûts et d'heures inexactes, des imprécisions sur le degré d'avancement des émissions réalisées et en cours de production en fin d'exercice et des erreurs dues à de nombreux calculs manuels.

6.146 Ces lacunes amenuisent la fiabilité des données financières produites par ce système et ont nécessité un ajustement aux états financiers de 2,4 M$ au poste « Émissions réalisées et en cours de production » au 31 mars 1988 et un redressement de l'Avoir de la Société de 1,4 M$ pour l'exercice antérieur.

6.147 La Société devrait mettre en place les contrôles permettant d'assurer la fiabilité des données produites par le système des coûts de production des émissions.

Commentaire de la Société: « *Nous acquiesçons aux recommandations du vérificateur, d'ailleurs la Société avait déjà entrepris des mesures nécessaires au bon fonctionnement du suivi des coûts de production. Un comité de travail a été formé de gestionnaires composé de gens de la production, de l'informatique et des finances depuis septembre* 1987. *Ce comité a développé un calendrier se déroulant en trois phases*:

Phase 1: *Implantation du devis de production*:

Phase 2: *Implantation du suivi des coûts de production par rapport au devis*:

Phase 3: *Implantation des modifications comptables et de l'évaluation des résultats en fin d'émission.*

L'échéancier de réalisation quant à ces trois phases se situe comme suit:

Phase 1: *Complété en juin* 1988:

Phase 2: *Doit être complété en novembre* 1988:

Phase 3: *Date planifiée de la mise en opération pour janvier* 1989.

La Société considère cette première année du nouveau système comme une année d'implantation. Le rodage qui s'ensuivra devrait nous permettre d'être vraiment opérationnel et fiable à partir de l'année financière 1989-1990. »

Financement d'équipements par contrats de crédit-bail

6.148 L'article 25 de la Loi sur la Société de radio-télévision du Québec (L.R.Q., chapitre S-11.1) stipule que la Société peut, avec l'autorisation préalable du gouvernement, contracter des emprunts par billets, obligations ou autres titres, à un taux d'intérêt et à toutes autres conditions que détermine le gouvernement.

6.149 La Société contracte des engagements au moyen de contrats de crédit-bail pour financer l'acquisition d'équipements. Ainsi, du 1er septembre 1985 au 31 mars 1988, Radio-Québec a procédé à la signature de plusieurs contrats pour le financement d'équipements. Ces engagements représentent des loyers exigibles de 9,7 M$ sur la période des 10 prochaines années. Bien que les règlements de la Société lui permettent d'établir des normes de gestion financière concernant les contrats, le mode de financement par crédit-bail ne peut être assimilé à des contrats d'affaires courantes. Le financement des achats effectués par crédit-bail n'est pas conforme aux exigences de la loi et ne peut s'inscrire dans le cadre de la réglementation de la Société.

6.150 La Société devrait respecter les exigences de sa loi constitutive.

Commentaire de la Société: « *Étant donné l'ambiguïté des différentes opinions juridiques et comptables, la Société verra à clarifier ce sujet auprès des autorités compétentes.*

D'ailleurs Radio-Québec procède actuellement à une révision de sa réglementation et des dispositions précises concernant le crédit-bail sont prévues. Il faut enfin noter que les achats d'équipements financés par ce véhicule sont tous autorisés par les instances appropriées de la Société et qu'ils sont effectués dans le cadre de ses budgets. »

Échanges de services

6.151 En vertu d'ententes conclues avec des tiers, la Société acquiert des biens et des services publicitaires en contrepartie des messages publicitaires qu'elle diffuse.

6.152 La Société n'inscrit pas adéquatement les transactions d'échanges de biens et services. Elle n'est donc pas en mesure de contrôler ou d'évaluer la valeur de tels échanges, ni de s'assurer qu'en contrepartie les biens ou les services ont été effectivement reçus ou rendus.

6.153 La Société devrait comptabiliser les transactions relatives aux échanges de biens et services et instaurer un contrôle efficace sur ces échanges.

Commentaire de la Société: « *Les échanges de services de la Société, qui totalisaient 355 000 $ en 1986-1987, atteignent 1 676 300 $ en 1987-1988. Leur importance relative compte tenu des résultats des opérations s'est donc accrue considérablement au cours du dernier exercice financier.*

La Société a instauré en 1984 une directive régissant les conditions et procédures requises en ce qui a trait à la comptabilisation et au contrôle de tels échanges. Une emphase soutenue sera accordée à la mise en application de cette directive. Entre autres, le Service de la comptabilité verra à appliquer un contrôle plus rigoureux et à ce que tous les documents de support soient autorisés et inscrits à un registre auxiliaire tenu mensuellement. Des vérifications périodiques, par voie de sondage, visant à s'assurer que la Société obtient une juste contrepartie pour les services qu'elle échange, seront effectuées en cours d'année. »

Société du parc industriel du centre du Québec

Vente d'un terrain

6.154 La Société peut, avec l'autorisation du gouvernement, louer, échanger, vendre ou autrement aliéner tout immeuble ou droit réel qui lui appartient.

6.155 En février 1988, une résolution de la Société autorisait la vente d'un terrain au prix de 6,9 M$. Même si l'autorisation gouvernementale n'avait pas encore été obtenue au 31 mars 1988, l'acquéreur éventuel avait déjà effectué des travaux d'au moins 100 M$, à cette date, sur le terrain. Cette vente a été autorisée par le gouvernement le 15 juin 1988, bien après le début des travaux par l'acquéreur. En date de septembre 1988, le contrat de vente n'est pas encore signé.

6.156 Lors de la vente d'immobilisation, la Société devrait permettre l'exécution de travaux seulement après avoir reçu l'autorisation gouvernementale de procéder à la transaction.

> Commentaire de la Société: *« Étant donné les délais extrêmement courts que ladite compagnie s'est donnés pour la construction de son usine, ainsi que les nombreuses servitudes incluses dans le contrat d'achat des terrains, nous avons dû donner une permission spéciale à cette dernière pour commencer ses travaux. Avant d'accorder une telle permission, nous avons pris en considération les effets négatifs sur la création d'emplois (environ 350) et les investissements impliqués, qu'aurait eus une attente de plusieurs mois du décret gouvernemental. Nous avons obtenu un décret du gouvernement, portant le numéro 939-88 et daté du 15 juin 1988. »*

Entente entre la Société et la ville de Bécancour

6.157 À notre dernier Rapport à l'Assemblée nationale (p. 130), nous avons mentionné que le 1er juin 1983, une entente était intervenue entre la Société du parc industriel du centre du Québec et la ville de Bécancour, par laquelle la ville s'engageait, en compensation de certains travaux d'entretien exécutés par la Société, à verser à cette dernière, une somme annuelle de 100 000 $ indexée à 7,5 % à chaque année. Pour les exercices financiers s'échelonnant du 31 mars 1983 au 31 mars 1986, la Société a remboursé au gouvernement les 447 300 $ ainsi perçus. Nous avons constaté ce qui suit:

- L'entente signée par les deux parties n'a pas été approuvée par le gouvernement conformément à la loi sur la Société qui spécifie que: « ... une telle entente doit, pour être valide, être soumise au ministre des Affaires municipales ainsi qu'au ministre de l'Industrie et du Commerce et être approuvée par le gouvernement... »;

- À compter de l'exercice 1986-1987, la Société a décidé de ne plus remettre cette somme au gouvernement, étant donné que l'entente ne prévoit rien à cet effet.

6.158 Cette situation est ambiguë quant à la validité de l'entente et quant à l'utilisation, par la Société, de la somme qu'elle retire en vertu de l'entente.

6.159 Nous réitérons notre recommandation de l'an dernier pour que la Société fasse approuver par le gouvernement, conformément à sa loi constitutive, l'entente intervenue avec la ville de Bécancour, et régularise la situation quant à l'utilisation des sommes qui résultent de cette entente.

Commentaire de la Société: « *La situation n'a guère évolué depuis les commentaires que nous vous faisions l'an dernier et qui se lisaient comme suit*:

Dès la signature de cette entente par les représentants de la Société et la ville de Bécancour, elle fut transmise au gouvernement pour son approbation, soit le 29 juillet 1983. ... le 20 novembre 1985, le Conseil du trésor décidait de surseoir à sa recommandation au Conseil des ministres.

Le 25 mars 1987, la Société adoptait une résolution demandant au ministre de l'Industrie et du Commerce de réanimer ce dossier afin de donner suite à l'entente. Le 9 juin 1987, le ministre de l'Industrie et du Commerce écrivait au directeur général qu'il avait demandé à son ministère de revoir l'ensemble de ce dossier et qu'il lui transmettrait une réponse dans les meilleurs délais.

Depuis ce temps, le directeur général a discuté avec les représentants de l'Industrie et du Commerce et leur a fait certaines suggestions. Le directeur général a bon espoir que ce dossier suivra son cours. »

Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)

Autorisation des coûts de forage

6.160 Selon une directive interne sur les contrats de forage, toute augmentation de coût supérieure à 15 % pour les contrats dont le montant excède 100 000 $ doit être autorisée par la direction.

6.161 Au 31 décembre 1987, nous avons constaté un dépassement de coût non autorisé de 134 000 $ sur un contrat de forage initial de 180 000 $. À cette même date, ce contrat n'était pas encore terminé.

6.162 La Société devrait s'assurer du respect de sa directive interne sur les contrats de forage.

Commentaire de la Société: « *Les mesures suivantes seront prises afin d'assurer le respect de la directive opérationnelle à ce niveau*:

— *Le responsable des forages sera mis au courant de vos observations*;

— *Des procédures utilisant le bon de commande seront mises au point afin d'assurer le contrôle cumulatif des coûts de la comptabilité.* »

Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)

Gestion d'un contrat de vente d'actions

6.163 La vente des actions de la Raffinerie de sucre du Québec a été conclue en septembre 1986 et la gestion du contrat de vente a été confiée par le ministre des Finances à SOQUIA le mois suivant. Comme stipulé, l'acquéreur doit remettre au gouvernement du Québec 80 % de l'excédent de 3 M$ provenant de la vente de la machinerie et de l'équipement en pièces détachées.

6.164 SOQUIA obtient du nouvel actionnaire un rapport périodique décrivant les articles vendus, les prix obtenus ainsi que le montant cumulatif des ventes à ce jour. Cependant, la Société n'a pas mis en place de procédés qui l'assurent de l'exactitude des prix obtenus et de l'intégralité des ventes de machinerie et d'équipement.

6.165 La Société devrait s'assurer de la fiabilité des informations reçues sur les ventes de la machinerie et de l'équipement de la Raffinerie de sucre du Québec.

Commentaire de la Société: « *En vue d'assurer un contrôle additionnel sur les équipements vendus ainsi que sur les prix obtenus, SOQUIA, en collaboration avec Sucre Lantic Ltée, a mis en place les procédures supplémentaires suivantes*:

1 — *Obtention de Lantic d'une information plus complète concernant l'identification des acheteurs ainsi que la date prévue de prise de possession des équipements.*

2 — *Obtention du courtier mandaté par Lantic pour vendre les équipements de la Raffinerie, de la confirmation des équipements effectivement vendus, comprenant description, facture et prix.*

3 — *Mise à jour des listes d'inventaires et surveillance physique avec nos employés en place à la Raffinerie, du démantèlement et de l'enlèvement des équipements vendus.* »

Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL)

6.166 La Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL), constituée en 1983 par la Loi sur la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA) (L.R.Q., chapitre S-21), est une compagnie à fonds social dont l'objet est le développement des bio-technologies rattachées à l'agro-alimentaire. Cette loi prévoit que les affaires de BIO-AGRAL sont administrées par un Conseil d'administration de sept membres dont trois sont nommés par le gouvernement et trois par SOQUIA, l'autre membre étant le président de BIO-AGRAL qui est nommé par SOQUIA sur approbation du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

6.167 En plus du président, SOQUIA a nommé deux des trois membres prévus par la loi, mais le gouvernement n'en a pas encore nommé. Les administrateurs étant en nombre insuffisant, le quorum du Conseil d'administration ne peut être atteint de sorte que la Société ne peut, validement, effectuer de transactions, approuver ses états financiers annuels ou adopter des règlements concernant l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne en vue de les faire autoriser par le gouvernement, tel que requis par la loi.

6.168 La situation de la Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires devrait être régularisée.

Commentaire de la Société: « *L'étude de la réorientation de* SOQUIA *et de ses deux filiales de développement a retardé la régularisation de la situation juridique de* BIO-AGRAL. »

Remarques et commentaires

Ministère de l'Énergie
et des Ressources

7. Ministère de l'Énergie et des Ressources

Aperçu général

7.1 La loi qui institue le ministère de l'Énergie et des Ressources (L.R.Q., chapitre M-15.1) lui confie le mandat d'assurer la gestion et la mise en valeur des terres publiques et des ressources forestières, minérales et énergétiques du Québec. Dans le cadre de notre vérification intégrée du ministère, nous avons, cette année, axé nos travaux sur le secteur des ressources forestières.

7.2 Les ressources forestières sont sous la responsabilité du ministre de l'Énergie et des Ressources, secondé par un ministre délégué aux forêts. Les principaux objectifs de la gestion de ces ressources sont de favoriser la connaissance du milieu forestier; de planifier, contrôler et évaluer l'utilisation des ressources forestières; d'améliorer la capacité de production des forêts publiques et privées; de favoriser le développement de l'industrie de la transformation des bois, et de soutenir les investissements pour la mise en valeur et la consolidation des forêts privées.

7.3 La Loi sur les forêts (L.R.Q., chapitre F-4.1), entrée en vigueur le 1er avril 1987, prévoit que les industriels forestiers qui s'approvisionnent à même la forêt publique devront désormais en assurer l'aménagement en vertu de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. L'aménagement des aires non ou mal régénérées avant cette date demeure cependant la responsabilité du ministère.

7.4 Le ministère réalise ses activités relatives aux forêts par le biais de quatre programmes budgétaires dont les dépenses, pour l'année financière 1987-1988, ont été de 239,1 M$. Au cours de la même période, les effectifs ont été de 1 225 employés permanents et le personnel occasionnel a représenté l'équivalent de 1 593 années-personne.

7.5 Le ministère, pour gérer les programmes reliés aux forêts, s'est doté de deux directions générales, 18 directions et 75 services. La Direction générale des opérations régionales réalise des programmes par l'entremise de neuf directions régionales. La Direction générale des forêts, en relation avec les directions régionales, élabore et applique des normes et des programmes d'intervention sur l'utilisation des ressources forestières, leur aménagement et leur conservation.

Portée de la vérification

7.6 Nous avons effectué une vérification des données financières du ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1988, conformément à notre approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec.

7.7 Notre vérification d'optimisation des ressources a porté sur les programmes Gestion de la forêt et Amélioration de la forêt, compte tenu de l'importance des ressources qui leur sont affectées. Cette vérification visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Nous avons également examiné la conformité des activités aux lois, règlements et directives qui les régissent. Cette vérification portait plus particulièrement sur les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1988 mais les observations qui suivent peuvent également tenir compte de certaines activités jusqu'en juin 1988.

7.8 Deux programmes n'ont pas fait l'objet de notre examen : le programme Développement de l'industrie forestière qui utilise peu de ressources et le programme Financement forestier dont l'administration est confiée à l'Office du crédit agricole du Québec.

Résultats de notre vérification

Connaissance de la ressource forestière

7.9 Les territoires forestiers productifs et accessibles occupent environ le tiers de la superficie du Québec. Ils comprennent 487 000 km^2 pour la forêt publique et 63 000 km^2 pour les forêts privées.

7.10 Le ministère gère cette ressource forestière à partir, entre autres, de données provenant des inventaires forestiers, de la mesure de l'évolution de la forêt, des relevés écologiques et de ceux pour fins de traitements sylvicoles. La cueillette et le traitement de ces données ont coûté 12,7 M$ au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1988.

a. Cueillette des données sur le terrain

7.11 La cueillette de données sur le terrain constitue une étape importante dans l'acquisition de connaissances sur la ressource forestière. Notre examen de cette activité a démontré un manque de coordination, entraînant des coûts qui auraient pu être évités.

7.12 Ainsi en 1987-1988, plus de 16 500 sites d'échantillonnage ont été visités dans le cadre des inventaires forestiers, des relevés écologiques et de la mesure de l'évolution de la forêt. Ces visites, sous la responsabilité de la même unité administrative, n'ont pas été agencées de façon à réduire les déplacements et les coûts. Par exemple, en moins de deux ans, quatre cueillettes de données ont été effectuées dans une région alors qu'une seule aurait suffi pour les rassembler.

7.13 Les données sur l'évolution de la forêt peuvent servir pour l'inventaire forestier. Cependant, comme ces cueillettes ne sont pas coordonnées, 50 % des données sur l'évolution de la forêt ne sont pas utilisées pour l'inventaire de la forêt publique.

7.14 Le ministère a confié à un tiers la réalisation de l'inventaire forestier des forêts privées. Bien que les territoires des forêts publiques et privées soient souvent imbriqués, leurs inventaires forestiers sont rarement agencés, ce qui entraîne des coûts supplémentaires de cueillette de données et de cartographie.

7.15 Le ministère devrait coordonner les interventions en forêts publiques et privées afin de réduire les coûts de cueillette des données et de cartographie et d'accroître l'utilisation des données.

> *Commentaire du ministère* : « *Le ministère s'est assuré d'une bonne planification de chacun des quatre programmes de cueillette des données sur le terrain mais n'a pas pu assurer leur coordination en* 1987-1988 *parce que leurs objectifs, leurs véhicules de livraison et leurs échéanciers étaient différents.*
>
> *Dans le cadre du nouveau régime forestier, le ministère est à réviser ses systèmes d'information de gestion. Dès la fin du programme décennal d'inventaire en* 1989, *le ministère procédera à une vaste opération de révision des besoins d'acquisition et de mise à jour des connaissances forestières en vue d'élaborer une nouvelle conception administrative et scientifique des programmes d'inventaire. La coordination et l'intégration des activités d'inventaire et l'optimisation globale de la gestion des ressources seront au cœur même de ses préoccupations.*

Une consultation sera tenue auprès de la clientèle en 1988-1989 pour préciser les besoins au niveau de la connaissance forestière. »

b. Connaissance de l'écologie

7.16 En 1985, le ministère annonçait le début d'un projet d'envergure portant sur la connaissance de l'écologie des territoires forestiers au coût de 10 M$ échelonné sur 10 ans. Les résultats se présenteront principalement sous forme de cartes montrant les caractéristiques permanentes du milieu forestier, comme la composition des sols, le drainage et les pentes. De plus, des documents interprétatifs permettront aux intervenants forestiers d'adapter leurs actions au milieu.

7.17 Les deux premières années devaient être consacrées au développement d'une méthodologie de réalisation et les huit autres aux relevés sur l'écologie. Trois ans après le début de ce projet, la méthodologie est à un stade de développement avancé et des relevés ont été faits. Le ministère n'a pas établi de planification détaillée pour la réalisation des relevés; leur ordre de priorité n'a pas été déterminé et leur échéancier n'a pas été approuvé. Aucune carte ni document interprétatif n'ont été diffusés à la suite des relevés effectués.

7.18 Le ministère a entrepris la réalisation des relevés écologiques de certains territoires dont une partie a déjà été effectuée par le ministère de l'Environnement du Québec. Les informations et les cartes écologiques produites par ce ministère n'ont pas été utilisées, ce qui n'a pas permis de réduire le coût des travaux.

7.19 Le ministère recueille des renseignements sur l'écologie dans le cadre de relevés effectués pour déterminer les aires forestières à régénérer. Cependant, cette cueillette n'est pas conforme aux techniques préconisées dans la méthodologie en développement et les données recueillies ne sont pas utilisées pour le projet portant sur la connaissance de l'écologie.

7.20 Le ministère a choisi de dresser les cartes de la totalité des territoires forestiers productifs à l'échelle 1 :20 000 sans justifier économiquement le choix de cette échelle. Selon plusieurs intervenants forestiers consultés par le ministère, l'utilisation d'une échelle variable en fonction des caractéristiques du territoire et de l'aménagement qui y est prévu permettrait de répondre aux besoins des utilisateurs et de produire plus rapidement et à moindre coût les cartes et les documents interprétatifs.

7.21 Le ministère n'a pas évalué si, à ce jour, l'avancement des travaux et les coûts de réalisation du projet portant sur la connaissance de l'écologie des territoires forestiers étaient conformes aux prévisions initiales. Selon les informations obtenues, le coût de cueillette des données et de production des cartes écologiques pourrait dépasser 25 M$, sans compter les coûts d'élaboration des documents interprétatifs.

7.22 Le ministère devrait réaliser les relevés écologiques de façon à minimiser les coûts et à répondre aux besoins des utilisateurs.

Commentaire du ministère: « *Au cours des trois dernières années, le ministère a développé un ensemble d'outils permanents et précis de façon à favoriser l'insertion des critères écologiques en aménagement forestier et en planification opérationnelle.*

Dans cette phase de développement, les biens livrables étaient: les documents de normalisation, un modèle de carte de district écologique, un modèle de sère physiographique, un modèle de cartographie des unités écologiques ainsi que le développement d'une expertise écologique. Pour ce faire, notre équipe a procédé à des bancs d'essai (projets-pilotes) dans diverses régions écologiques afin d'en vérifier

l'application et la variation. Afin de rencontrer les besoins d'information et de précision liés à la planification opérationnelle, l'échelle 1:20 000 a été retenue.

Ces projets ont permis la consultation des usagers impliquant une révision des méthodes de représentation graphique et des prises de données tout en rendant disponibles à compter de juillet 1988 des cartes des territoires inventoriés. D'ici février 1989, nous publierons le cadre écologique complet de la région écologique « 5a » (Rivière-du-Loup). Cette publication permettra d'en évaluer la pertinence pour les utilisateurs ainsi que les besoins inhérents à la mise en place d'un programme de connaissances écologiques.

La seconde phase, qui s'amorce lentement, devrait permettre de fournir à l'utilisateur divers documents interprétatifs applicables aux divers cas qu'il rencontrera sur le terrain.

Le ministère vise, d'une part, l'efficacité par la réalisation de cartes au meilleur coût et dans les meilleurs délais possibles et, d'autre part, l'efficience par la mise en place d'un ensemble d'outils durables, stables et répondant à plusieurs types de préoccupations. »

c. Mise à jour des inventaires forestiers

7.23 La Loi sur les forêts, entrée en vigueur en 1987, prévoit que le ministère devra faire des propositions de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier au plus tard le 31 mars 1990. Afin de respecter cette échéance, la réalisation du programme d'inventaire forestier de la forêt publique, amorcée en 1981, a dû être accélérée. Cet inventaire permet, une fois tous les 10 ans, de déterminer pour chaque région, le volume de bois marchand de la forêt publique. Il donne lieu à l'émission de 2 800 cartes forestières.

7.24 La mise à jour annuelle des volumes de bois amène la modification de plus de 700 de ces cartes. Cette opération coûte plus de 350 000 $ annuellement, dont environ 170 000 $ pour l'acquisition de photographies aériennes.

7.25 Nous avons constaté que cette mise à jour est partielle; elle ne tient compte que des coupes, des incendies et des autres perturbations mais ignore totalement la régénération et la croissance.

7.26 La réalisation de l'inventaire des forêts privées a été confiée à un tiers; aucune mise à jour n'est effectuée.

7.27 Par ailleurs, des études réalisées par le ministère en 1986 et 1987 ont démontré le potentiel des images satellites pour la localisation et l'identification des coupes, des incendies et des autres perturbations. Au cours de 1987-1988, le ministère a utilisé cette technique pour la mise à jour de seulement 100 km^2. Pour cette même année, nous avons estimé que la substitution des images satellites aux photographies aériennes aurait permis de réaliser des économies pouvant atteindre 150 000 $.

7.28 Lors de la mise à jour de l'inventaire forestier de la forêt publique, le ministère devrait considérer tous les changements ayant un impact sur le volume de bois marchand et utiliser les moyens les plus économiques.

7.29 Le ministère devrait considérer l'utilité d'une mise à jour de l'inventaire forestier des forêts privées.

Commentaire du ministère: « Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et déjà certaines actions ont été posées en ce sens.

Ainsi, vu l'évolution des technologies et la nature des problèmes déjà rencontrés par le ministère en cette matière, deux comités ont été formés pour proposer les mesures visant à améliorer et actualiser les systèmes d'information ainsi que les processus opérationnels de production des informations forestières.»

Aménagement des forêts

7.30 L'aménagement des forêts publiques et privées consiste principalement en des travaux de préparation de terrain, de reboisement et d'entretien des aires régénérées. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1988, les dépenses du ministère ont été de 37 M$ pour la production de plants, 76,3 M$ pour l'aménagement de la forêt publique et 34,7 M$ pour celui des forêts privées.

a. Besoin de plants en forêt publique

7.31 Le reboisement est le traitement sylvicole privilégié par le ministère. En vue de maintenir le volume annuel de coupe à 25 millions de mètres cubes de bois, le ministère a établi à 250 millions le nombre de plants à mettre en terre annuellement, dont 180 millions en forêt publique. Depuis le 1er avril 1987, l'aménagement de la forêt publique est confié aux détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

7.32 Le ministère dispose d'indications selon lesquelles les futurs détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier privilégient les travaux sylvicoles axés sur la régénération naturelle au lieu du reboisement. En conséquence, la demande de plants devrait diminuer à compter de 1990, année où, selon les échéanciers du ministère, ceux qui seront devenus détenteurs de contrats commenceront à appliquer leurs plans d'aménagement. Le ministère a néanmoins pris des dispositions pour produire 250 millions de plants pour 1990.

7.33 Le ministère devrait évaluer l'impact des travaux sylvicoles autres que le reboisement sur le nombre de plants à mettre en production.

Commentaire du ministère: «Dans le cadre préparatoire à la mise en place du nouveau régime forestier, le ministère a déjà pris la décision de modifier ses objectifs de production en les faisant passer de 300 millions de plants à 250 millions de plants, dont 180 millions sur forêt publique.

Ce nouvel objectif devra être réévalué à la lumière des stratégies d'aménagement qui seront élaborées par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Or, les plans quinquennaux d'aménagement forestier de tous les bénéficiaires de CAAF ne pourront être disponibles avant le 1er décembre 1990, pour une application lors de l'exercice 1991-1992.

Par ailleurs, l'objectif de production de plants n'est pas uniquement fonction des besoins des bénéficiaires de CAAF. En effet, la Loi sur les forêts oblige le ministre responsable de son application à assurer la remise en production des aires non ou mal régénérées avant le 1er avril 1987. Lorsque tous les CAAF auront été signés, le ministère sera en mesure de préciser davantage ses efforts en ce sens.

Vu la situation, le ministère ne peut réviser pour l'instant ses objectifs de production de plants. Cependant, il œuvre déjà à développer une stratégie permettant de faire face à cette éventualité.»

b. Production de plants

7.34 Le ministère a implanté progressivement un réseau de production de plants en fonction des objectifs du programme de reboisement annoncé en 1983. Le réseau se

compose de pépinières gouvernementales et privées dont la capacité totale de production est de 72 millions de plants à racines nues et de 198 millions de plants en récipients.

7.35 Selon leur mode de production, ces plants ont des caractéristiques différentes. Le ministère ne possède pas de système de prix de revient lui permettant de déterminer le coût de production d'un plant. Cependant, nous avons estimé, à partir des données disponibles, que la production actuelle de 60 millions de plants à racines nues coûtait environ 4,8 M$ de plus que la production d'un nombre égal en récipients. Le ministère n'a toutefois pas diffusé de critères biologiques et économiques pour permettre à ses gestionnaires de déterminer quand utiliser les plants à racines nues qui coûtent environ 200 $ de plus par hectare.

7.36 Le ministère n'a pas établi, pour chacune de ses pépinières, le niveau de production de plants permettant d'obtenir le coût de production unitaire le plus bas. L'objectif de production étant actuellement de 250 millions de plants par rapport à une capacité de 270 millions, deux pépinières gouvernementales ont réduit considérablement, au printemps 1988, leurs ensemencements de plants à racines nues. Le ministère n'a pas évalué l'impact monétaire de la sous-utilisation de la capacité de certaines de ses pépinières. Au même moment, des contrats de production annuelle de neuf millions de plants à racines nues ont été renouvelés avec trois producteurs privés jusqu'en juillet 1994.

7.37 Le ministère devrait établir des critères biologiques et économiques pour déterminer le choix des types de plants.

7.38 Le ministère devrait faire des analyses coûts-avantages des différentes possibilités offertes relativement à la production de plants.

Commentaire du ministère: « *Le choix d'un type de plant est fonction de différents facteurs qui ne peuvent être établis scientifiquement qu'en regard de la performance à moyen terme. Or, ce n'est que depuis 1986 que le ministère reboise à grande échelle des plants en récipients de 45 cavités; il faudra donc quelques années avant de tirer des conclusions sur un tel choix. Cependant, des paramètres généraux ont été établis, tels la longueur de la période de reboisement, les dimensions du plant requis, la réaction du semis face à la compétition et le taux de survie de certaines essences comme le pin gris.*

La performance à moyen terme constitue également le cadre de référence pour juger du rapport coût-bénéfice de l'un ou l'autre choix. Par exemple, un plant plus dispendieux, mais de plus gros gabarit pourrait permettre d'éviter des opérations d'entretien et de nettoiement. Ainsi, d'une façon plus générale, le coût supplémentaire attribué à la production de plants à racines nues doit être analysé dans la perspective du coût global d'établissement d'une plantation qui se chiffre entre 1 000 $ et 1 500 $ par hectare.

Le ministère a confié à une firme le mandat d'établir une méthode de calcul du prix de revient des plants de ses pépinières. Le rapport de cet exercice a été présenté le 5 octobre dernier et son analyse est présentement en cours. »

c. Réserves de semences

7.39 Le ministère fournit les semences aux producteurs de plants. Pour ce faire, il organise la récolte des cônes principalement en forêt naturelle et il en extrait les semences. De façon générale, les semences doivent provenir de peuplements de qualité et des cantons où les plants seront utilisés.

7.40 Les résineux ne produisent des cônes de façon abondante qu'une fois par période de quatre à sept ans. En conséquence, le ministère vise à avoir constamment en réserve

une quantité de semences équivalente à ses besoins, par essence et par provenance, pour cinq ans.

7.41 L'examen des réserves de semences a révélé que ce but n'est atteint que pour l'épinette blanche. Ce déséquilibre des réserves résulte de défaillances dans l'organisation de la récolte de cônes en 1984, dernière année de fructification abondante.

7.42 Par ailleurs, le ministère n'a pas effectué systématiquement de contrôle de la qualité des peuplements où les cônes ont été cueillis. Il ne peut donc être assuré de la qualité de ses réserves de semences.

7.43 Le ministère devrait assurer l'organisation de la récolte de cônes en fonction des besoins en semences et déterminer les sites les plus propices à une récolte de qualité.

> *Commentaire du ministère*: « *L'année 1984 fut une année exceptionnelle de production de cônes. Le ministère a tiré des leçons des difficultés rencontrées au cours de cette année et pris depuis des mesures visant l'amélioration en profondeur de la procédure de cueillette et d'achat de cônes.*
>
> *Le ministère prend les dispositions pour reconstituer les stocks déficients compte tenu des objectifs de production par essence et par région, les cueilleurs étant dirigés vers les meilleurs peuplements naturels en attendant que les vergers à graines deviennent productifs.* »

d. Plantations en forêt publique

7.44 Le ministère a entrepris son programme de reboisement par les secteurs où les coûts de préparation du terrain étaient les moins élevés. Il doit maintenant procéder là où les travaux sont plus coûteux, soit à cause de la difficulté d'accès ou d'une régénération naturelle déjà en marche qui doit être détruite dans la préparation du terrain.

7.45 À la suite de ce reboisement, le ministère doit éliminer, dans plusieurs plantations, la forte compétition qui tend à étouffer les jeunes plants. Compte tenu de la réglementation très sévère applicable à l'épandage aérien de phytocides, ce procédé de contrôle de la compétition n'est pratiquement plus utilisé. Le ministère doit donc avoir recours à des techniques d'entretien plus coûteuses. Il doit ainsi procéder par épandage terrestre de phytocides ou par débroussaillement manuel ou mécanique, encore plus coûteux, là où la hauteur de la compétition ou la configuration du terrain ne permettent pas cet épandage terrestre.

7.46 Le ministère ne dispose pas d'une vue d'ensemble des secteurs à aménager. Il ne peut donc évaluer l'ampleur des travaux à effectuer ni les planifier en fonction de leur rentabilité ou de priorités.

7.47 Le ministère n'a pas établi au niveau provincial de règles de gestion à caractère économique ou financier qui lui permettraient de prendre des décisions éclairées quant à l'opportunité de reboiser chacun de ces secteurs. Ces règles pourraient tenir compte, entre autres, du coût total des travaux nécessaires pour rendre la plantation à maturité et de l'augmentation de la capacité de récolte qui en résulterait.

7.48 Pour la poursuite de son programme de reboisement, le ministère devrait inventorier systématiquement les aires qui doivent faire l'objet d'interventions et établir au niveau provincial des règles de gestion facilitant la prise de décision quant aux types d'interventions à effectuer et à l'établissement des priorités.

Commentaire du ministère: « *Le ministère a commencé depuis deux ans un programme de mise à jour des aires perturbées à partir d'images satellites. Cette technique nous permet de discriminer, à peu de frais, les aires à retenir pour l'inventaire de régénération.*

Lorsque cela est nécessaire, chaque unité de gestion procède chaque année à des inventaires de régénération afin d'identifier et localiser les sites où il serait nécessaire d'intervenir. Un choix est ensuite fait en fonction de différents facteurs tels que: la qualité de station, la facilité d'accès, la difficulté du terrain et les coûts rattachés à la préparation de terrain et à la plantation.

À l'avenir, les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier devront préparer des plans généraux quinquennaux et annuels qui devront tenir compte des critères ci-haut mentionnés afin de réaliser des travaux sur les meilleurs sites et au meilleur coût. Il en est de même pour les travaux devant être réalisés par le ministre dans les superficies non ou mal régénérées avant le 1er avril 1987. Vu le contexte du nouveau régime forestier, il devient nécessaire pour le ministère d'élaborer des critères provinciaux permettant d'encadrer les décisions, notamment au chapitre de l'approbation des plans d'aménagement. »

e. Suivi des plantations en forêt publique

7.49 Le ministère a élaboré un système de suivi des plantations pour déterminer les besoins d'entretien et évaluer la performance des différents stocks de plants. Toutes les plantations réalisées en forêt publique font l'objet d'un suivi après les 1re, 2e, 5e et 8e années de croissance selon des normes élaborées par la Direction générale des forêts.

7.50 Lors de ce suivi, de nombreuses données sont recueillies pour déterminer la nature et l'importance de la compétition ainsi que les taux de survie et de croissance des plants.

7.51 Nous avons observé que, pour déterminer les besoins d'entretien, d'autres méthodes, en plus du suivi préconisé par le ministère, sont utilisées par les régions, tels le survol par hélicoptère des plantations récentes, l'échantillonnage supplémentaire et, à des périodes différentes de celles prévues aux normes, les visites de certains secteurs reboisés.

7.52 Le système de suivi élaboré par le ministère ne permet donc pas, à lui seul, de prescrire les travaux d'entretien appropriés et d'obtenir une vue d'ensemble de chaque plantation. De plus, les résultats du suivi ne sont pas toujours disponibles à temps pour la planification des travaux d'entretien. Par ailleurs, la périodicité du suivi ne tient pas compte des variations locales et régionales dans la présence et la croissance de la compétition.

7.53 Les données sur les producteurs de plants et sur la croissance, la performance des essences, les causes de mortalité, les provenances, la nature et l'importance de la compétition, recueillies lors de ce suivi, ne sont pas exploitées. Seules celles relatives aux taux de survie des plantations ont été utilisées à quelques reprises.

7.54 À partir des rapports disponibles en régions, nous avons estimé à 2,8 M$ les coûts de cueillette et de saisie des informations sur le suivi des plantations en 1988-1989.

7.55 Le ministère devrait réviser l'utilité du système de suivi des plantations.

Commentaire du ministère: « *Il est nécessaire d'obtenir une vue d'ensemble du reboisement en forêt publique de façon à pouvoir répondre aux interrogations sur son succès et à situer les grands problèmes auxquels il faut s'attaquer. Actuellement le but est de générer des informations permettant de prendre, au niveau stratégique, les décisions appropriées. Ce système génère des informations sur la performance des essences, des types de plants, des provenances et des producteurs. Par exemple, ce suivi des plantations a permis de réorienter la production de semis d'épinette à racines nues vers*

des plants repiqués et de réorienter la production de pin gris pour qu'ils soient majoritairement produits en récipients.

Compte tenu des implications du nouveau régime forestier, le système de suivi devra être développé de façon à conserver les informations générées par le système actuel et à y ajouter les informations plus détaillées nécessaires au renouvellement des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Le ministère est déjà engagé dans cette voie.»

f. Travaux à contrat pour la mise en valeur de la forêt publique

7.56 L'examen d'un échantillon de projets de mise en valeur de la forêt publique nous a permis de constater que le ministère respectait les directives en vigueur sur l'octroi des contrats. Les contrats examinés contenaient des clauses explicites sur la qualité à observer, les critères servant à la mesurer et les pénalités prévues. Le ministère effectue un suivi systématique de ces contrats et applique, le cas échéant, les pénalités prévues.

g. Programme d'aide aux travaux de mise en valeur sur les forêts privées

7.57 Les forêts privées du Québec produisent environ 20 % de la matière ligneuse utilisée par l'industrie. Elles appartiennent à quelque 120 000 propriétaires, dont environ 17 000 sont reconnus comme producteurs forestiers par le ministère.

7.58 Le ministère distribue gratuitement des plants pour le reboisement des forêts privées et offre aux producteurs forestiers des subventions pour la réalisation de travaux sylvicoles par le biais du programme d'aide aux travaux de mise en valeur sur les forêts privées. Le ministère se charge des activités de planification et de contrôle du programme. Le traitement des demandes de subventions et le support technique sont confiés à des agents de livraison, habituellement les organismes de gestion en commun et les syndicats ou offices de producteurs de bois.

7.59 Au cours de 1987-1988, les subventions versées ont été de l'ordre de 29 M$ et le ministère prévoit qu'elles atteindront 39 M$ pour l'année financière 1990-1991.

7.60 Vérification des travaux sylvicoles par le ministère. Le ministère vérifie un certain nombre des travaux sylvicoles qu'il subventionne sur les forêts privées. Toutefois, la portée et l'étendue de la vérification des travaux sylvicoles réalisés, l'interprétation des normes relatives à la qualité des plantations et l'application des pénalités prévues au protocole d'entente varient d'une unité administrative à l'autre.

7.61 Chaque subvention fait l'objet d'une prescription du travail à exécuter. Celle-ci est préparée par l'agent de livraison selon des critères d'admissibilité établis par le ministère. En règle générale, le ministère ne s'assure pas de la pertinence des prescriptions avant la réalisation des travaux. Toutefois, une unité administrative en région a visité, en 1987-1988, 20 sites avant exécution des travaux et elle a apporté des modifications aux prescriptions dans 40 % des cas.

7.62 Le ministère devrait mettre à jour et appliquer sa stratégie de vérification des travaux réalisés en forêts privées pour s'assurer de la pertinence et de la qualité des travaux et de l'application des normes et directives émises.

Commentaire du ministère: *«Bien que la vérification opérationnelle permette d'évaluer globalement la qualité des travaux réalisés par un agent de livraison, le ministère entend améliorer sa stratégie de vérification des travaux réalisés en forêts privées. De plus, il y a certainement lieu d'améliorer*

les pratiques actuelles concernant l'application des pénalités prévues aux divers protocoles d'entente, tout en respectant les réalités locales. Un comité régional a d'ailleurs été formé dans le but d'établir et d'uniformiser des méthodes de vérification et d'application des pénalités répondant aux normes en cours.»

7.63 Évaluation des plantations âgées de cinq ans. La seule évaluation des plantations en forêts privées porte sur celles réalisées par les organismes de gestion en commun qui comptent pour 80% de toutes les plantations en forêts privées. Elle s'effectue après la cinquième année de croissance.

7.64 Cette évaluation a pour but de vérifier que les plantations sont entretenues de façon à assurer, après cinq ans, une densité de 2 125 plants à l'hectare, vigoureux et libres de croître. Les rapports d'évaluation révèlent que les plantations n'atteignent pas l'objectif visé.

7.65 Le ministère n'a pas analysé les rapports des évaluations réalisées depuis 1985. Ainsi, il ne peut faire la corrélation entre les résultats obtenus et certains facteurs pouvant les influencer. Il ne peut proposer rapidement les correctifs appropriés, incluant si nécessaire la révision de l'objectif ou des critères d'évaluation.

7.66 Le ministère devrait analyser avec plus de célérité les résultats des évaluations des plantations âgées de cinq ans afin de pouvoir proposer les correctifs appropriés en temps opportun.

Commentaire du ministère: «Depuis quelques mois déjà, le ministère travaille à la révision des critères et des périodes d'évaluation des plantations de cinq ans. Il entend élaborer une méthode plus claire et plus rigoureuse de l'évaluation des plantations qui sera appliquée dès le prochain exercice financier.

Le ministère compile actuellement les résultats des évaluations des plantations âgées de cinq ans et plus. Suite à l'analyse des résultats, le ministère proposera aux producteurs forestiers les correctifs qu'il y a lieu d'apporter.»

7.67 Information de gestion sur le programme d'aide. Les systèmes informatiques centraux du ministère compilent presque exclusivement des données sur le suivi budgétaire du programme. Les unités administratives en régions traitent aussi ces mêmes données sur des systèmes locaux pour obtenir les informations dans de meilleurs délais tout en recueillant d'autres renseignements qu'elles jugent utiles à la gestion du programme.

7.68 Le ministère ne s'assure pas que les bénéficiaires poursuivent les travaux entrepris, par exemple en reboisant une parcelle qui a fait l'objet d'une subvention à la préparation de terrain. Les conditions du programme prévoient que l'abandon des travaux amène le remboursement des subventions reçues. Le ministère ne connaît pas les montants susceptibles d'être réclamés, les montants récupérés, ni les raisons pour lesquelles certains montants ne l'ont pas été.

7.69 Par ailleurs, le ministère n'exige pas, des agents de livraison, de rapports sur le nombre de demandes de subventions, le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires et les raisons qui ont justifié le refus de subventions.

7.70 Le ministère devrait définir et communiquer ses exigences en matière d'information de gestion sur le programme d'aide.

Commentaire du ministère: «Le ministère est conscient, depuis quelque temps déjà, de l'importance d'avoir un système de gestion de l'information adéquat sur les divers programmes d'aide à la

forêt privée. Il a déjà pris des décisions pour que l'implantation d'un tel système, tant au niveau régional que provincial, débute dans les mois à venir.»

Reddition de comptes

7.71 Le rapport annuel du secteur forêts, présenté par le ministre délégué aux forêts, fait partie du rapport annuel du ministère de l'Énergie et des Ressources déposé à l'Assemblée nationale.

7.72 Le rapport annuel du ministère pour l'année financière 1986-1987 n'a pas été déposé dans les délais prescrits par la loi.

a. Rapport annuel du secteur forêts

7.73 Nous avons examiné les rapports annuels du secteur forêts pour les années financières terminées les 31 mars 1986 et 1987. Ces rapports indiquent bien les responsabilités du secteur forêts et traitent de tous les programmes dont il est responsable. Cependant, ils ne permettent pas de comparaisons entre les réalisations et la planification du secteur forêts.

7.74 Sans nécessairement devoir être proportionnelle, l'information présentée n'est pas fonction de l'importance des ressources utilisées. La quantité de renseignements qui y sont présentés est considérable mais leur pertinence et leur agencement ne permettent pas de saisir l'importance des activités du secteur. À titre d'exemple, pour le programme Amélioration de la forêt, qui représente 62 % des ressources financières du secteur, aucune donnée n'est fournie sur les éléments suivants:

- Surfaces demandant des interventions de régénération artificielle;
- Taux de survie des plantations;
- Superficies reboisées qui demandent des travaux d'entretien et celles qui ont été entretenues;
- Coût moyen des travaux sylvicoles par hectare.

7.75 Le secteur forêts devrait réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance à l'Assemblée nationale.

Commentaire du ministère: «Jusqu'à maintenant, le ministère a attaché une attention particulière au «cahier explicatif des crédits» pour diffuser à l'Assemblée nationale l'ensemble des informations pertinentes à l'exercice de ses responsabilités. Le contenu du rapport annuel sera révisé en ce sens.»

b. Obligation de rendre compte

7.76 Le secteur forêts s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée. Dans un tel contexte, un cadre d'imputabilité bien structuré doit être établi pour permettre aux gestionnaires de rendre compte de leurs activités de façon continue.

7.77 Dans l'ensemble, le secteur forêts n'a pas établi un tel cadre d'imputabilité qui définisse, par niveau hiérarchique, le type d'information à fournir périodiquement pour juger les résultats obtenus en regard des plans et objectifs. Les comptes rendus sont généralement faits de façon verbale ou dans le cadre de réunions de comités. Il existe des rapports

écrits mais ceux-ci répondent généralement à des demandes ponctuelles tant sur les activités courantes que sur des problèmes particuliers.

7.78 Le ministère devrait mettre en vigueur un mécanisme de reddition de comptes approprié aux divers niveaux de l'organisation.

Commentaire du ministère: « *Le ministère mettra en vigueur un mécanisme plus formel de reddition de comptes.* »

c. Évaluation des programmes

7.79 Une évaluation des programmes du secteur forêts permettrait au ministère de déterminer si ceux-ci atteignent les objectifs et d'apporter, le cas échéant, les correctifs nécessaires. Selon les renseignements que nous avons obtenus, aucun programme n'a été évalué.

7.80 Le ministère devrait procéder à une évaluation périodique des programmes qu'il administre.

Commentaire du ministère: « *Il n'existe pas au secteur une activité quasi-statutaire d'évaluation des programmes. Cependant, sur une base ponctuelle, diverses activités sont évaluées. Cela a été le cas lorsqu'il s'est agi de ramener de 300 millions de plants à 250 millions de plants les objectifs du programme de reboisement. Les résultats des travaux du comité Audet sur la forêt privée conduiront certainement à l'évaluation du programme actuel d'aide à la forêt privée. Il faut également mentionner que l'implantation graduelle du nouveau régime forestier implique une telle évaluation de nos programmes; par exemple, une revue systématique des activités de suivi des interventions est déjà en cours.* »

Liste des recommandations

Connaissance de la ressource forestière

a. Cueillette des données sur le terrain

7.15 Le ministère devrait coordonner les interventions en forêts publiques et privées afin de réduire les coûts de cueillette des données et de cartographie et d'accroître l'utilisation des données.

b. Connaissance de l'écologie

7.22 Le ministère devrait réaliser les relevés écologiques de façon à minimiser les coûts et à répondre aux besoins des utilisateurs.

c. Mise à jour des inventaires forestiers

7.28 Lors de la mise à jour de l'inventaire forestier de la forêt publique, le ministère devrait considérer tous les changements ayant un impact sur le volume de bois marchand et utiliser les moyens les plus économiques.

7.29 Le ministère devrait considérer l'utilité d'une mise à jour de l'inventaire forestier des forêts privées.

Aménagement des forêts

a. Besoin de plants en forêt publique

7.33 Le ministère devrait évaluer l'impact des travaux sylvicoles autres que le reboisement sur le nombre de plants à mettre en production.

b. Production de plants

7.37 Le ministère devrait établir des critères biologiques et économiques pour déterminer le choix des types de plants.

7.38 Le ministère devrait faire des analyses coûts-avantages des différentes possibilités offertes relativement à la production de plants.

c. Réserves de semences

7.43 Le ministère devrait assurer l'organisation de la récolte de cônes en fonction des besoins en semences et déterminer les sites les plus propices à une récolte de qualité.

d. Plantations en forêt publique

7.48 Pour la poursuite de son programme de reboisement, le ministère devrait inventorier systématiquement les aires qui doivent faire l'objet d'interventions et établir au niveau provincial des règles de gestion facilitant la prise de décision quant aux types d'interventions à effectuer et à l'établissement des priorités.

e. Suivi des plantations en forêt publique

7.55 Le ministère devrait réviser l'utilité du système de suivi des plantations.

g. Programme d'aide aux travaux de mise en valeur sur les forêts privées

Vérification des travaux sylvicoles par le ministère

7.62 Le ministère devrait mettre à jour et appliquer sa stratégie de vérification des travaux réalisés en forêts privées pour s'assurer de la pertinence et de la qualité des travaux et de l'application des normes et directives émises.

Évaluation des plantations âgées de cinq ans

7.66 Le ministère devrait analyser avec plus de célérité les résultats des évaluations des plantations âgées de cinq ans afin de pouvoir proposer les correctifs appropriés en temps opportun.

Information de gestion sur le programme d'aide

7.70 Le ministère devrait définir et communiquer ses exigences en matière d'information de gestion sur le programme d'aide.

Reddition de comptes

a. Rapport annuel du secteur forêts

7.75 Le secteur forêts devrait réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance à l'Assemblée nationale.

b. Obligation de rendre compte

7.78 Le ministère devrait mettre en vigueur un mécanisme de reddition de comptes approprié aux divers niveaux de l'organisation.

c. Évaluation des programmes

7.80 Le ministère devrait procéder à une évaluation périodique des programmes qu'il administre.

Remarques et commentaires

Ministère du Loisir, de la Chasse
et de la Pêche

8. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche

Aperçu général

8.1 La loi qui institue le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (L.R.Q., chapitre M-30.1) lui confie le mandat général de favoriser le développement du loisir, du sport, de la chasse et de la pêche.

8.2 Quatorze autres lois, dont l'application relève en tout ou en partie de ce ministère, précisent son champ d'intervention dans le développement du loisir, du sport et des programmes d'aide financière destinés à la jeunesse, dans la conservation et la mise en valeur de la faune et dans les activités de chasse et de pêche des Inuit dans les régions de la Baie James et du Nord québécois.

8.3 Les dépenses du ministère pour l'année financière 1987-1988 ont été de 200,1 M$. Un montant de 101,1 M$ (51 %) a été consacré à l'ensemble des programmes portant sur le loisir, le sport, les parcs et réserves et la Régie de la sécurité dans les sports. Le coût de la gestion des ressources fauniques a été de 46,3 M$ (23 %) et celui de la gestion interne et du soutien, de 52,7 M$ (26 %).

8.4 Pour gérer ses programmes, le ministère s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée comportant notamment quatre directions générales et 10 directions régionales. Pour l'année financière 1987-1988, 2 101 postes permanents autorisés étaient répartis entre les directions générales (674) et les directions régionales (1 427). De plus, pour assurer la réalisation des activités et des services offerts dans les parcs et les réserves au cours de la saison estivale, quelque 2 000 employés occasionnels représentant environ 700 années-personne sont embauchés par le ministère.

8.5 Les revenus du ministère pour l'année financière 1987-1988 ont été de 28 M$. Ils provenaient des droits et permis (20,5 M$) et des revenus divers (7,5 M$).

Portée de la vérification

8.6 Nous avons effectué une vérification des données financières du ministère pour l'année terminée le 31 mars 1988, conformément à notre approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons également examiné la conformité des activités du ministère aux lois, règlements et directives qui les régissent.

8.7 Nous avons de plus procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières du ministère étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté plus particulièrement sur les années financières 1986-1987 et 1987-1988 et sur la période 1982-1987 pour le plan de développement des immobilisations du réseau des parcs.

8.8 Nous n'avons pas effectué de vérification d'optimisation des ressources auprès des entités suivantes:

— La Régie de la sécurité dans les sports;

— La Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat;

— L'Agence Québec/Wallonie-Bruxelles;

— La Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ).

Résultats de notre vérification

Gestion des ressources fauniques

8.9 Le ministère s'assure de l'application de la réglementation et gère les ressources fauniques et les activités annuelles de prélèvements reliées à la pratique de la chasse, de la pêche et du piégeage. Il en assure également la conservation et la protection en exerçant la surveillance du territoire. Les dépenses consacrées par le ministère à ces activités ont été de 46,3 M$ en 1987-1988.

a. Espèces fauniques: orignal et cerf

8.10 Notre examen a porté sur la gestion des populations d'orignaux et de cerfs dans trois régions. Selon le ministère, les retombées économiques des activités reliées à ces espèces s'élèvent à plus de 100 M$ par année.

8.11 De façon à assurer la pérennité des espèces, le ministère doit notamment faire déterminer par règlements les espèces qui peuvent être prélevées par la chasse sportive et les périodes de chasse.

8.12 Le ministère n'a pas fixé d'objectifs mesurables de population et de prélèvements de l'orignal et du cerf pour les années 1986 et 1987. Il n'a donc pas été en mesure d'évaluer l'effet des règlements de chasse sur les niveaux de population de l'orignal et du cerf.

8.13 Par ailleurs, pour estimer les niveaux de population de l'orignal et du cerf, le ministère procède à l'analyse de différentes données, dont les statistiques annuelles de prélèvements provenant de l'inscription obligatoire des prises dans ses stations d'enregistrement et de recensement. Les données de prélèvements sont incomplètes puisqu'il y a eu, selon le ministère, une détérioration de la qualité de l'enregistrement au cours des dernières années. À titre indicatif, environ 30 % des prises n'auraient pas été enregistrées en 1984, dernière année pour laquelle une analyse a été effectuée à ce sujet.

8.14 Le ministère devrait fixer des objectifs mesurables de population et de prélèvements par la chasse sportive pour évaluer l'effet des règlements sur les niveaux de population de l'orignal et du cerf.

8.15 Il devrait de plus améliorer le système d'enregistrement obligatoire des prises.

Commentaire du ministère: « *Dès le premier semestre de 1987, le ministère a élaboré un projet de plan de gestion de l'orignal qui fixait notamment les objectifs de population et de prélèvements pour chaque zone de chasse. Ensuite, une large consultation de la population de diverses régions du Québec a été menée en préparation du Sommet sur la faune qui s'est tenu en mars 1988. Une démarche similaire est en cours pour le cerf, le projet de plan de gestion devant être finalisé au cours de l'année budgétaire 1988-1989.*

Le ministère, conformément aux modalités de fonctionnement du Comité de suivi du Sommet sur la faune, entend prendre les décisions qui s'imposent et les faire connaître en temps opportun.

Concernant le système d'enregistrement des prises, deux mesures sont à l'étude pour la saison de chasse 1989:

— *Examen du réseau provincial de stations et de son fonctionnement, pour déceler les secteurs déficients et les améliorations à apporter sur le plan du service à la clientèle;*

— *Apposition d'un sceau sur chaque gibier enregistré pour renforcer l'aspect légal de ce geste et le valoriser auprès du chasseur, ce qui devrait diminuer le non-enregistrement.* »

b. Protection des ressources fauniques

8.16 Le ministère doit s'assurer de l'application et du respect des lois et règlements relatifs à la protection des espèces fauniques et de leurs habitats. Il doit également informer des publics-cibles (écoliers, chasseurs, pêcheurs, etc.) de leurs droits et obligations en matière de chasse et de pêche ainsi que des moyens à prendre pour préserver la faune et ses habitats.

8.17 Pour s'acquitter de son mandat de protection, le ministère emploie 540 agents de conservation de la faune auxquels viennent s'ajouter environ 150 agents occasionnels recrutés pour les périodes de chasse et de pêche. Ces agents sont répartis dans 68 bureaux de conservation à travers le Québec.

8.18 Nous avons examiné pour l'année 1987-1988 la gestion des opérations de neuf bureaux de conservation répartis dans cinq directions régionales, en particulier la planification des activités de protection, l'affectation du temps des agents et les exigences de leurs tâches.

8.19 Planification des activités de protection. La planification des activités de protection comprend, entre autres, l'élaboration d'un plan décrivant les gestes à poser pour assurer la surveillance sur un territoire donné. Ce plan doit notamment identifier les zones critiques pour la protection, les périodes où la pratique de la chasse et de la pêche est intensive, les espèces menacées par le braconnage et le nombre d'agents nécessaires à sa réalisation.

8.20 Le ministère n'a pas émis de directives sur la préparation d'un plan de protection. En 1987-1988, deux des cinq directions régionales vérifiées n'ont pas préparé de plan de protection. Dans les trois autres directions régionales, un plan a été préparé mais il ne fait généralement pas mention du nombre d'agents nécessaires à sa réalisation. En l'absence de plan, le ministère n'est pas en mesure de bien s'assurer de la suffisance des activités réalisées à l'égard de la surveillance du territoire.

8.21 Le ministère devrait communiquer aux directions régionales ses directives à l'égard de l'élaboration d'un plan de protection des espèces fauniques et de leurs habitats.

Commentaire du ministère: « *Il est vrai que le ministère n'a pas émis de directive générale sur la préparation d'un plan de protection applicable à chaque région. Cependant, le ministère demande à chaque région de préparer un plan d'opération annuel qui est notamment à la base du plan d'embauche des effectifs occasionnels qui viendront compléter les efforts du personnel permanent.*

Des prévisions mensuelles viennent compléter ce plan d'action et les rapports produits permettent de constater ce qui a été réalisé. Les écarts sont alors expliqués au moyen des comptes rendus des activités que doit produire quotidiennement chaque agent. Il est évident, à titre d'exemple, que les opérations spéciales entreprises de temps à autre viennent modifier la planification des activités.

Compte tenu de ce qui précède, le ministère réexaminera la nécessité d'émettre des directives supplémentaires à ce sujet. »

8.22 Affectation du temps des agents. Le ministère n'a pas fixé d'objectifs aux directions régionales sur la proportion du temps des agents qui devrait être consacrée à la protection, à l'éducation du public notamment les écoliers, les chasseurs et les pêcheurs et aux activités administratives et judiciaires.

8.23 Pour l'année financière 1987-1988, les heures de travail des agents de conservation ont totalisé environ 792 000 heures, soit 512 000 heures (65 %) pour la protection, 24 000 heures (3 %) pour l'éducation et 256 000 heures (32 %) pour les activités administratives et judiciaires.

8.24 Nous avons observé des disparités entre les directions régionales dans l'affectation du temps des agents. En effet, les agents ont consacré, selon les directions régionales, entre 48 et 73 % de leur temps à la protection, entre 2 et 5 % à l'éducation et entre 25 et 47 % aux activités administratives et judiciaires.

8.25 Le ministère n'a pas expliqué les écarts observés entre les directions régionales dans l'affectation du temps des agents. De plus, il n'a pas évalué la performance de ses agents de conservation. Par conséquent, il n'est pas en mesure d'évaluer l'effort de protection et d'éducation dans les directions régionales.

8.26 En 1984, le ministère commandait une étude sur les méthodes et moyens d'intervention des agents oeuvrant dans d'autres organisations semblables situées hors Québec. Selon les résultats de cette étude, les bureaux de conservation relevant de ces organisations consacrent environ 69 % des heures travaillées à la protection, 10 % à l'éducation du public et 21 % aux activités administratives et judiciaires. Toutefois, le ministère n'y a donné aucune suite.

8.27 Le ministère devrait fixer des objectifs aux directions régionales à l'égard de l'affectation du temps des agents et évaluer la performance de ceux-ci.

Commentaire du ministère: « *Les agents au nombre de 540 composent près de 30 % de l'effectif régulier du ministère et à ce titre font l'objet d'une attention particulière.*

Le ministère a d'abord consacré ses énergies à protéger un nombre de postes pour le recrutement de ses agents et ensuite à leur formation face à l'application d'une loi et de règlements très évolutifs.

Bien qu'une planification générale des activités des agents ait été élaborée, il apparaît difficile de l'appliquer à l'ensemble du personnel, compte tenu de l'âge de certains et des contraintes physiques associées au travail des agents.

Les écarts constatés dans l'affectation du temps sont reliés en partie aux activités judiciaires sur lesquelles il est assez difficile d'exercer un contrôle a priori.

Le ministère s'apprête à revoir la problématique constatée par le vérificateur général afin de s'assurer que les objectifs de temps consacré à la protection, à l'éducation et aux tâches administratives et judiciaires sont rencontrés. »

8.28 Exigences des tâches des agents pour la protection. Les agents de conservation doivent œuvrer dans un environnement et avec des moyens où l'effort physique est souvent mis à contribution. C'est le cas lorsqu'ils ont à effectuer des séjours en forêt, des patrouilles en véhicule tout-terrain ou en motoneige, etc. Le ministère doit donc s'assurer que ses agents de conservation ont les habiletés nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées pour la protection de la faune.

8.29 Nous avons identifié, en collaboration avec le ministère, les principales tâches qu'un agent doit accomplir relativement à la surveillance du territoire en vue d'assurer la protection de la faune et de ses habitats. Nous avons demandé aux responsables de 44 des 68 bureaux de conservation d'évaluer les habiletés de leur personnel à assumer ces tâches. Selon leur évaluation, 24 % des agents ne peuvent assumer au moins une des tâches requises. Dans sept bureaux, ce taux atteint 50 % des effectifs. Le ministère n'a pas évalué les effets de cette situation sur la réalisation des activités de protection pour l'ensemble des régions.

8.30 Le ministère devrait s'assurer que ses agents de conservation ont les habiletés pour accomplir l'ensemble des tâches requises pour la protection de la faune.

Commentaire du ministère: *« Compte tenu de la moyenne d'âge des agents, il est évident que certains d'entre eux peuvent avoir de la difficulté à réaliser l'ensemble des tâches prévues.*

Cependant, il est important de souligner ici que l'expérience acquise au cours des ans peut permettre à certains agents d'encadrer les plus jeunes ou de poursuivre certaines tâches de nature administrative qui doivent également être faites. Couplé à la mobilité des agents d'une région à l'autre ou interne à chacune des régions, et à la formation continue des agents, c'est au gestionnaire de départager le travail de ses agents de façon à tenter de couvrir l'ensemble des activités de protection visées, au moyen d'une équipe formée d'individus qui ne peuvent tous offrir les mêmes performances physiques. »

Gestion des immobilisations

8.31 Le réseau des parcs québécois comprend 16 parcs dont 10 assurent la conservation et la protection permanente de territoires et six favorisent la pratique d'une variété d'activités récréatives de plein air.

8.32 Le ministère a élaboré un plan quinquennal intégré de développement du réseau des parcs qui couvrait la période de 1982 à 1987. Notre vérification a porté principalement sur l'examen du processus de développement et de gestion des immobilisations dans les parcs de Gaspésie, Île Bonaventure, Bic, Saguenay, Frontenac, Mont-Orford et Jacques-Cartier.

a. Immobilisations du réseau des parcs

8.33 Le plan quinquennal intégré de développement du réseau des parcs de 1982-1987 prévoyait, entre autres, 69 M$ pour l'aménagement d'immobilisations dont 36 M$ ont été investis. Nous estimons à moins de 40 % la réalisation des aménagements prévus au plan.

8.34 Le ministère n'a pas mesuré l'atteinte des objectifs qu'il s'était fixés dans son plan quinquennal. Nous n'avons pas relevé de mécanismes permettant d'évaluer de façon périodique le degré d'avancement des projets entrepris dans le cadre de ce plan et de le réviser pour tenir compte de nouvelles situations comme les compressions budgétaires. Au terme de la période du plan, le ministère n'a pas préparé de bilan comparant avec les prévisions, les coûts des immobilisations réalisées, les revenus produits et le niveau de fréquentation atteint.

8.35 Les aménagements d'immobilisations que nous avons examinés étaient prévus au plan quinquennal. Toutefois, il y a des secteurs de parcs partiellement aménagés et des immobilisations non terminées. Le ministère n'a pu nous fournir la documentation justifiant d'entreprendre de nouveaux projets alors que d'autres déjà en cours n'étaient que partiellement réalisés. À titre d'exemples:

— De 1982 à 1985, le ministère a investi 2,5 M$ dans l'aménagement de deux terrains de camping dont les travaux ne sont pas terminés et pour lesquels aucun crédit n'a été prévu. Le ministère estime à 2 M$ les coûts additionnels pour terminer ces projets. De plus, un de ces deux terrains a été aménagé par le ministère à l'encontre d'une décision du Conseil du trésor;

— En 1982-1983, le ministère a construit un centre d'interprétation et un stationnement au coût de 0,8 M$. En avril 1988, le ministère y a installé, au coût de 0,2 M$, la thématique expliquant le milieu naturel du parc. Ce centre a connu sa première année d'exploitation en 1988, soit plus de cinq ans après que le ministère eut complété la construction de certaines installations permanentes;

— En 1984-1985, le ministère a construit un stationnement d'environ 300 places au coût de 0,6 M$ pour desservir un centre d'interprétation qui n'est toujours pas construit;

— En 1984-1985, le ministère a investi 0,5 M$ pour la construction d'un pont; actuellement, ce pont conduit à un cul-de-sac. Cette immobilisation était la première phase d'un projet devant inclure la construction d'une route pour laquelle aucun crédit n'a été prévu.

8.36 Les décisions de construire des immobilisations ne se sont pas toujours appuyées sur des analyses de besoins permettant, entre autres, d'identifier les équipements disponibles dans la région, d'envisager des options et de déterminer la capacité des installations prévues. À titre d'exemples:

— Deux ateliers d'entretien construits dans deux parcs en 1983-1984 au coût total de 1 M$ sont sous-utilisés. Le ministère n'a pu nous fournir d'analyse justifiant la superficie de ces ateliers ni le nombre et le type d'équipements qui s'y trouvent;

— Le ministère a aménagé deux terrains de camping au coût total de 1,9 M$. Depuis le début de leur exploitation, l'un en 1982 et l'autre en 1987, le taux d'occupation n'a jamais dépassé 10%;

— En 1986 et 1987, le ministère a construit une rampe de mise à l'eau au coût de 0,6 M$, malgré une étude du ministère mentionnant que l'accès à la mer y était presque impossible à marée basse et que la région était déjà desservie par une marina située à environ 15 kilomètres de là.

8.37 En résumé, des immobilisations dont le coût d'acquisition s'est élevé à 7,9 M$, soit 22% des immobilisations réalisées dans le cadre du plan quinquennal du réseau des parcs, ont été généralement sous-utilisées parce que le ministère n'a pas tenu suffisamment compte des besoins et des priorités et n'a pas réajusté son plan en fonction de l'évolution de nouvelles situations.

8.38 Le ministère devrait analyser et évaluer ses besoins d'immobilisations et documenter ses décisions.

8.39 Le ministère devrait évaluer périodiquement ses réalisations afin d'apporter, là où il y a lieu, les correctifs nécessaires à sa stratégie d'aménagement des immobilisations.

Commentaire du ministère: « *La Direction générale du loisir, des sports et des parcs est à compléter un bilan de la réalisation de son programme quinquennal. Ce bilan sera l'instrument de base pour la préparation d'un plan triennal 1988-1991 de développement et de consolidation pour le réseau des parcs.*

Ce plan triennal prévoira trois options avec toutes les conséquences prévisibles par rapport au bilan de la situation actuelle. En temps utile, et compte tenu des ressources disponibles, les décisions de consolidation ou de développement les plus opportunes seront prises.

Par ailleurs, les cas particuliers soulevés ici illustrent bien les difficultés de réaliser un plan quinquennal approuvé par les autorités compétentes lorsque la situation économique ne permet plus de consacrer à certains projets les ressources maximales prévues à l'origine.

Il est vrai que certains équipements n'ont pas été complétés. Cependant, jusqu'à nouvel ordre, il est toujours dans les intentions du ministère de les réaliser puisque ces équipements ont été évoqués lors d'audiences publiques. »

b. Inventaire et entretien des immobilisations

8.40 Au 31 mars 1988, le ministère administre des biens immobiliers et mobiliers dont le coût s'élève respectivement à 265 M$ et 15 M$. Il doit, selon une directive du Conseil du trésor, procéder à un décompte annuel et tenir un fichier de ses biens meubles et immeubles.

8.41 Le ministère ne possède pas de fichier complet de ses immobilisations. Il est à procéder au décompte physique de ses biens immeubles dans les directions régionales. Il n'existe pas, non plus, de procédé de mise à jour des données déjà inventoriées.

8.42 Les immobilisations du ministère situées dans les zones d'exploitation contrôlée (ZECS) échappent à son contrôle. D'ailleurs, elles n'apparaissent pas aux Comptes publics et ne sont pas inscrites au fichier des immobilisations du ministère. Nous estimons leur coût à plus de 9 M$.

8.43 N'ayant pas l'inventaire complet de ses biens meubles et immeubles, le ministère ne se conforme pas à la directive du Conseil du trésor. De plus, il est privé d'un outil important pour gérer et contrôler ses immobilisations, notamment pour la préparation des budgets d'entretien et de remplacement.

8.44 Le ministère n'a pas émis de directive sur la préparation des plans d'entretien de ses immobilisations. Nous avons constaté que les activités d'entretien dans des parcs et réserves ne font pas toujours partie d'un plan. Pour les directions régionales qui ont préparé un plan, les travaux prévus n'étaient que partiellement réalisés.

8.45 Dans l'ensemble, le ministère n'effectue pas d'entretien préventif de ses immobilisations; il concentre plutôt ses efforts sur l'entretien correctif des immobilisations devenues défectueuses. Les justifications à l'appui des demandes des directions régionales pour des projets d'entretien majeurs à réaliser en 1988-1989 indiquent, entre autres, que des biens immobiliers sont actuellement dans un état de détérioration prononcée, ne sont pas sécuritaires ou ne respectent pas les normes du ministère de l'Environnement, particulièrement sur l'évacuation des eaux usées.

8.46 Le ministère devrait compléter l'inventaire de ses immobilisations, élaborer un processus de mise à jour des données déjà inventoriées et procéder à un inventaire de tous ses biens conformément à la directive du Conseil du trésor.

8.47 Le ministère devrait élaborer un plan d'entretien de ses immobilisations et s'assurer de sa mise en application.

Commentaire du ministère: « *Le ministère a entrepris depuis quelque temps déjà le décompte physique de ses biens meubles et immeubles et intègre ces données sur un système informatisé disponible, s'il y a lieu, pour le Service des réservations. Un plan de mise à jour est prévu et comprendra un décompte physique de l'inventaire à tous les trois ans.*

Il est vrai que l'inventaire transmis pour inscription aux Comptes publics n'incluait pas les immobilisations dans les zecs, cette question n'ayant jamais été soulevée avant le présent rapport. Le ministère entend régler cette question avant la fin de la présente année financière.

En ce qui regarde l'entretien des immeubles, certaines régions disposent d'un plan à cet effet; en outre, tout nouvel équipement est livré aux régions avec un plan d'entretien préventif. Il est évident que le ministère n'a pas toujours pu appliquer dans son ensemble des plans d'entretien compte tenu des ressources budgétaires disponibles. C'est pourquoi d'autres modes de gestion ont été expérimentés au cours des dernières années et qu'en temps utile les conclusions éclaireront les décisions à venir. »

c. Immobilisations reliées à la mission touristique

8.48 Une soixantaine de terrains et d'installations faisant partie des immobilisations du ministère et ayant une valeur de plus de 30 M$, ont été acquis avant l'année 1979. Ces actifs répondaient aux objectifs poursuivis alors par le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche (MTCP) dans le cadre de sa mission de développement touristique. Une bonne partie d'entre eux ne s'inscrivent plus dans la mission du ministère et plusieurs ne sont plus utilisés depuis longtemps et se détériorent par manque d'entretien. Ils perdent ainsi de la valeur en vue de leur vente ou cession éventuelle. De plus, le gouvernement doit assumer annuellement le coût des taxes afférentes. À titre d'exemples:

— En 1973, le ministère a acquis un terrain de camping au coût de 0,7 M$. Ce terrain a été très peu fréquenté, n'est plus exploité depuis quatre ans et sa remise en état de fonctionnement coûterait environ 0,4 M$. Il n'a pas été déclaré bien excédentaire;

— En 1975, le ministère a acquis une vieille auberge au coût de 0,2 M$. Le ministère ne l'a jamais exploitée et elle se détériore par manque d'entretien. Elle a été déclarée bien excédentaire en 1986;

— Le ministère possède une piscine extérieure avec pavillon des baigneurs et un stationnement. Ce bien évalué à 0,2 M$ n'est plus exploité depuis 1982 et nécessiterait des réparations estimées à environ 0,04 M$. Le ministère n'a pas encore pris de décision à ce sujet;

— Le ministère a acquis en 1978 un terrain pour la somme de 0,9 M$ et il n'a pas encore statué sur son utilisation;

— Des terrains ont été également acquis en 1968 pour favoriser l'établissement d'un parc régional et n'ont pas été aménagés à cette fin. Depuis quelques années, un réseau de pistes de ski de randonnée y est exploité par un tiers sans l'autorisation du ministère. En décembre 1986, le ministère a déclaré ces terrains excédentaires et il est présentement en voie de les céder pour une somme nominale à la ville où ils sont situés.

8.49 En mars 1987, un rapport d'étude interne du ministère a recommandé la cession ou le transfert de ces biens à des municipalités ou à des organismes avec ou sans but lucratif. Ce rapport a été examiné par un groupe de députés qui, en décembre 1987, a précisé les recommandations sur chacun de ces biens. Pour certains d'entre eux, le ministère a précisé ses intentions et a pris action, soit en les gardant ou en les cédant.

8.50 Le ministère devrait préciser ses intentions sur les biens immobiliers non utilisés et procéder, s'il y a lieu, à leur cession ou transfert.

Commentaire du ministère: « *Dans le rapport du Groupe de travail visant l'accroissement des initiatives privées publié en mars 1987, il avait été précisé que pour l'ensemble des équipements situés hors des parcs et des réserves, le ministère devrait envisager leur cession ou leur transfert vers de nouveaux gestionnaires selon certaines modalités à définir.*

Le groupe des députés mandatés pour examiner les recommandations du Rapport demandait que chaque cas soit évalué séparément afin d'éviter que l'équipement que la population souhaitait conserver sous la responsabilité du MLCP ne puisse être cédé.

À ce jour, plusieurs dossiers ont été réglés par transfert à des municipalités conformément à l'orientation du Rapport et à la volonté exprimée par les députés.

Chaque cas est revu à son mérite et en tenant compte de contraintes particulières. À cause du grand nombre d'intervenants, et dû au fait que le MLCP n'a pas d'autorité légale d'agir, tout processus de cession demeurera long, compte tenu des consultations obligatoires à poursuivre.

Rappelons ici que le ministère cherche à maintenir les vocations originales des immeubles et que ce n'est qu'en dernier recours qu'il applique la recommandation ultime de vendre sans conditions. »

Subventions

8.51 Le ministère a élaboré une cinquantaine de programmes d'aide financière en vertu desquels il a versé 64,5 M$ au cours de l'année financière 1987-1988. Nous avons examiné les programmes d'aide suivants:

	M$
Aide au développement des équipements de loisir (PADEL)	8,4
Soutien aux réseaux d'hébergement	3,3
Jeunes volontaires	4,7
	16,4

8.52 Les subventions versées pour ces programmes ont été octroyées en conformité avec les règlements qui les régissent. Cependant, pour le programme PADEL, le ministère ne s'est pas suffisamment assuré que les coûts déclarés par les bénéficiaires à l'égard des travaux réalisés avaient effectivement été encourus avant d'autoriser le versement de la subvention, occasionnant ainsi des trop-versés.

8.53 Les exigences générales d'attribution de la subvention prévues dans les règles du programme PADEL approuvé par le Conseil du trésor indiquent notamment que le bénéficiaire doit fournir une attestation des coûts encourus pour la réalisation du projet. Le ministère verse la subvention sur la foi des renseignements fournis par le bénéficiaire. Cependant, les projets autorisés doivent être réalisés avant la fin de l'année financière du ministère pour que le bénéficiaire ait droit à la subvention au cours de la même année. Si les travaux sont partiellement réalisés, la subvention versée est établie en tenant compte des travaux complétés au 31 mars.

8.54 Pour l'année financière 1987-1988, le ministère a versé 448 subventions au montant total de 8,4 M$ dans le cadre du programme PADEL. Pour 10 projets subventionnés, répartis dans quatre directions régionales, nous avons voulu déterminer si les projets étaient réalisés et si les coûts étaient appuyés de pièces justificatives. Les projets choisis nous apparaissaient difficilement réalisables entre la date d'acceptation par le ministère et la fin de l'année financière, soit le 31 mars 1988.

8.55 Pour six des projets vérifiés dont les attestations de coûts encourus par les bénéficiaires s'élevaient à 424 000 $, le ministère a versé des subventions en trop pour un montant de 97 000 $, les coûts déclarés n'ayant pas effectivement été encourus au 31 mars 1988. Le ministère n'a pas réclamé les montants versés en trop à ces bénéficiaires.

8.56 Le ministère avait également versé 5,1 M$ en subventions en 1986-1987 dans le cadre du programme PADEL dont les exigences générales d'attribution étaient les mêmes. De ce montant, selon le ministère, environ 1,5 M$ a été versé par anticipation aux bénéficiaires de subventions. Pour autoriser le versement de la subvention, le ministère exigeait du bénéficiaire une résolution ou un contrat relatifs aux travaux à réaliser ultérieurement plutôt qu'une attestation relative à des coûts encourus pour des travaux déjà réalisés. En versant ces subventions par anticipation, le ministère ne s'est pas conformé aux exigences générales d'attribution des subventions pour 1986-1987.

8.57 Le ministère devrait, avant d'autoriser le versement des subventions, s'assurer que les coûts déclarés par les bénéficiaires, pour des travaux réalisés dans le cadre du programme PADEL, sont effectivement encourus avant la fin de son année financière.

8.58 Le ministère devrait identifier les cas de trop-versés en 1987-1988 et procéder à leur récupération.

Commentaire du ministère: « *Dans le cadre de la gestion du programme* PADEL, *et suite à une réforme administrative et à une révision des modes de gestion, le ministère a émis en février* 1988, *une directive sur les subventions aux fins d'immobilisations dans laquelle on pouvait retrouver toutes les précisions concernant la gestion de ce programme, que ce soit en terme d'inscription d'une dépense, d'un compte à payer ou d'un versement partiel ou global.*

Les municipalités qui sont maîtres d'œuvre des projets doivent faire parvenir au ministère un formulaire faisant état de la réalisation des travaux autorisés sur lequel apparaît la signature du secrétaire-trésorier de la municipalité.

Ces documents ont été à la base de l'inscription de la dépense et des déboursés après avoir fait l'objet de vérifications visuelles dans plusieurs cas mais non en totalité.

Le ministère reconnaît que certains dossiers ont pu entraîner le paiement de subventions sans que l'ensemble des travaux n'aient été effectués avant le 31 *mars* 1988.

Trois cas particuliers identifiés par le ministère avant la fermeture des livres comptables ont été reportés à l'année budgétaire 1988-1989 *parce que les travaux n'avaient pas été entrepris au* 31 *mars* 1988.

Le ministère prend les dispositions nécessaires pour récupérer, s'il y a lieu, les montants qui auraient été versés sans que les travaux ne soient complétés à ce jour. »

Tarification et permis

a. Tarification

8.59 Le ministère a perçu, en 1987-1988, 28 M$ provenant des droits et permis et des revenus divers.

8.60 L'article 19 du Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement prévoit que: « ... les revenus... doivent être établis en vue d'atteindre l'un ou l'autre des objectifs suivants, selon le cas: la récupération d'une partie ou de la totalité de la rente économique ... la récupération des coûts afférents à l'émission et au contrôle des autorisations, droits ou permis ... la récupération des coûts de marchandises vendues ou de services rendus ... »

8.61 Le ministère ne s'est pas doté d'une politique tarifaire qui lui permettrait d'atteindre l'un des objectifs de récupération visés par le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement. Toutefois, il prévoit se doter, au cours de l'année 1988, d'une politique tarifaire qui lui permettrait d'assurer une meilleure planification de sa tarification.

8.62 Depuis 1985, le ministère s'oriente vers l'amélioration du degré d'autofinancement des activités et services mais il n'a pas mis en place un système lui permettant de connaître les coûts reliés à ses activités. En l'absence d'information sur ses coûts, le ministère n'a pu se fixer d'objectif mesurable de récupération à cet égard.

8.63 Le ministère devrait se doter d'une politique tarifaire qui lui permettrait d'atteindre l'un des objectifs de récupération visés par le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement.

8.64 Le ministère devrait mettre en place un système lui permettant de connaître le coût de ses activités.

> *Commentaire du ministère*: « *L'élaboration d'une politique tarifaire au* MLCP *a toujours été tributaire d'un objectif d'augmentation des revenus fixé par le ministère des Finances. Pour des activités similaires, le ministère a toujours tenté de réviser à la hausse ses tarifs afin de les rendre comparables à ceux offerts dans le secteur privé. Cependant, le ministère a généralement limité ses hausses à l'inflation dans les domaines liés à sa vocation première.*
>
> *Pour l'année en cours, le ministère a inscrit sa proposition tarifaire dans un cycle pluriannuel encadré par un document de support explicatif essentiel pour le soutien des discussions interministérielles et l'approbation des règlements par le Conseil des ministres.*
>
> *En ce qui a trait au coût des biens et services offerts, il est nécessaire pour le ministère de les connaître. Cependant, il n'en tient pas toujours compte pour l'ensemble de ses activités car les notions de bénéfice/coût ne sont pas appliquées intégralement jusqu'à nouvel ordre à tous les secteurs d'activités. En effet, le ministère gère également en fonction d'un service à rendre à la population sans nécessairement obtenir un retour équivalent de l'ensemble des coûts de la part des utilisateurs.* »

b. Produit de la vente des permis

8.65 Le ministère émet annuellement environ 1,4 M permis de chasse et de pêche pour lesquels il a encaissé 17 M$ pour l'année financière 1987-1988. Ces permis sont vendus par environ 2 000 dépositaires avec lesquels le ministère n'a pas conclu d'entente précisant les droits et obligations de chacune des parties.

8.66 Toutefois, les instructions mentionnées au rapport de vente précisent qu'une copie des permis vendus accompagnée de la remise devra être retournée au ministère, au plus tard un mois après la date de vente des permis.

8.67 Nous avons observé que les remises des dépositaires ne sont généralement pas effectuées dans le délai prévu. En effet, 81 % des sommes perçues par les dépositaires durant l'année financière 1987-1988 ont été remises plus de 30 jours après la date de leur perception, dont 51 % après plus de 60 jours.

8.68 Le ministère ne perçoit pas d'intérêts des dépositaires qui n'effectuent pas leurs remises dans le délai prévu. Considérant un taux d'intérêt de 10 %, nous avons estimé ce manque à gagner à environ 240 000 $.

8.69 Le ministère devrait conclure avec ses dépositaires de vente des permis une entente précisant les droits et obligations de chacune des parties, entente qui pourrait notamment statuer sur les délais de remises et les intérêts exigibles.

Commentaire du ministère: « *Il est vrai que le ministère n'a pas conclu d'entente formelle avec ses dépositaires de permis ce qui l'empêche de charger des intérêts sur les comptes échus depuis plus de 30 jours.*

Cette situation découle de l'absence, jusqu'à la fin de juin 1988, de dispositions particulières dans la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et de ses habitats permettant au ministère de laisser aux dépositaires la commission gagnée lors de la vente des permis.

Suite à l'adoption des amendements à la loi, le ministère a élaboré un projet d'entente qui permettra d'accélérer l'encaissement des sommes dues par ses partenaires et de prévoir un intérêt sur les comptes échus. »

Activités déléguées à des concessionnaires

8.70 Le ministère s'est associé au cours des années à de nombreuses entreprises avec ou sans but lucratif en leur confiant la gestion d'activités.

8.71 Le ministère ne s'est pas doté d'une politique en matière de délégation de gestion établissant les droits et obligations de chaque partie. Il n'a pas établi de lignes directrices concernant les activités à déléguer, la durée des ententes, l'évaluation du rendement des concessionnaires et les normes d'exploitation comme les périodes d'ouverture, la surveillance des territoires, l'entretien des équipements et la tarification.

8.72 Le ministère devrait se doter d'une politique sur la délégation de gestion d'activités à des concessionnaires.

Commentaire du ministère: « *Le ministère a, à l'automne 1987, mis sur pied deux comités ou groupes de travail chargés d'examiner, sur le plan des politiques, la délégation de gestion et de proposer, sur le plan administratif, des lignes directrices et ce, en parallèle avec quelques expériences pilotes de délégations nouvelles.*

Les comités ont remis leurs rapports accompagnés notamment d'un modèle de contrat-type à l'intention de nos futurs concessionnaires. Ces documents sont à l'étude et devraient être utilisés lors des renouvellements de contrats qui viennent à échéance pour la plupart au cours de la prochaine année. »

Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)

8.73 Le ministère et la SEPAQ assurent conjointement la gestion d'équipements et d'activités sur certains territoires. Dans le but de réaliser des économies de fonctionnement, le ministère et la SEPAQ font des échanges de biens et services, notamment en matière d'entretien des routes, de signalisation routière, d'utilisation de véhicules et de réservations pour des activités de pêche.

8.74 Les échanges de biens et services intervenus au cours de l'année financière 1987-1988 n'ont pas toujours fait l'objet de protocoles d'entente. Le ministère n'a pu nous informer de la valeur des biens et services qu'il fournit à la SEPAQ, ni de ceux qu'il reçoit de cette Société.

8.75 Le ministère devrait conclure des protocoles d'entente précisant les droits et obligations des parties et évaluer les échanges de biens et services intervenus avec la SEPAQ.

Commentaire du ministère: *« Le ministère est dans la phase finale de préparation de protocoles d'entente avec la Société qui préciseront les responsabilités respectives de même que les échanges de biens et services à intervenir éventuellement. »*

Information de gestion et reddition de comptes

a. Information de gestion

8.76 En juin 1987, le ministère a procédé à une réorganisation administrative. Il n'a pas cependant précisé ses besoins et exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes. L'information de gestion est incomplète et n'est pas toujours disponible en temps opportun dans des secteurs importants d'activités. Par exemple:

- Le ministère ne dispose pas, pour les fins de tarification, de système structuré lui permettant de connaître le coût des activités;
- Le ministère manque également d'information sur la valeur des biens et services qu'il fournit à la SEPAQ ou qu'il reçoit de cette dernière;
- Le ministère n'a pas reçu des pourvoyeurs les informations nécessaires au contrôle et au suivi adéquats des activités déléguées. Pour l'année 1986, 25 % d'entre eux n'ont pas soumis de renseignements sur des activités comme la protection de la faune, les aménagements fauniques, les revenus, les dépenses et le prélèvement des espèces fauniques;
- Les directions régionales ne rendent pas compte d'une façon systématique de leurs activités.

8.77 Le ministère est donc privé d'importants renseignements de gestion. Il n'est pas en mesure de s'assurer que l'ensemble des activités planifiées sont réalisées et que les résultats escomptés sont atteints.

8.78 Dans un document d'information à l'appui de ses demandes de crédits pour 1988-1989, le ministère indique qu'il entend développer et mettre en place, au cours de l'année, un système intégré d'information de gestion.

8.79 Le ministère devrait préciser ses besoins en information de gestion et exiger de ses gestionnaires et de ses délégataires qu'ils rendent compte des activités dont la responsabilité leur est confiée.

Commentaire du ministère: « *Suite à une vaste réorganisation administrative du ministère (juillet 1987), les gestionnaires ont reçu le mandat d'assurer la réalisation de la décentralisation des activités en gardant à l'esprit qu'il s'agissait d'une délégation dont on devrait rendre compte.*

Des projets de délégation en matière de gestion des ressources humaines et financières tenant compte d'une plus grande imputabilité des gestionnaires ont été proposés. Ils sont accompagnés d'un mécanisme de rétro-information sur les décisions prises et la définition d'un cadre d'exercice de ces responsabilités.

Le ministère a également développé un rapport périodique qui deviendra le premier élément visant à intégrer les diverses activités de même que la reddition de comptes. Ce document deviendra la base des informations de gestion visant à améliorer le processus de décision du ministère. »

b. Évaluation de programmes

8.80 L'évaluation de programmes consiste à examiner périodiquement les programmes afin d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés. Pour cette évaluation, les produits et les effets escomptés des programmes doivent être mesurables et en relation avec la mission ou le mandat de l'organisation qui les administre.

8.81 Bien que certaines activités aient fait l'objet d'une évaluation, le ministère ne s'est pas doté d'une fonction d'évaluation de programmes comprenant notamment une politique d'évaluation et une structure assurant la planification des évaluations. Le ministère est donc privé d'information pour évaluer les effets des programmes qu'il administre.

8.82 Le Secrétariat à l'évaluation et à la vérification du ministère a notamment pour mandat de conseiller les autorités du ministère en matière d'amélioration de la productivité et d'évaluation de programmes. Il s'est vu confier de façon plus spécifique, en 1988, la tâche de développer un système d'évaluation de programmes et de gestion et de coordonner les activités afférentes à cette implantation.

8.83 Le ministère devrait se doter d'une fonction d'évaluation de programmes afin d'évaluer leur efficacité.

Commentaire du ministère: « *Le ministère gère ses activités à partir de ses deux grandes missions que sont le développement du loisir et la conservation et la mise en valeur de la faune et de ses habitats. Il a, pour chacune d'elles, tenu un sommet (Sommet sur le loisir, mai 1987; Sommet sur la faune, mars 1988) afin de bien connaître les besoins de la population, de convenir des priorités d'actions à prendre de façon à développer ses programmes budgétaires en conséquence.*

De plus, jusqu'à maintenant, le ministère revoyait lors de la revue des programmes, l'ensemble de ses interventions et se donnait des objectifs à partir des évaluations qu'il avait réalisées au cours de l'année.

Le tout, pour 1988-1989, a fait en sorte que le ministère a réaffecté ainsi des sommes importantes à partir d'activités qui ont été jugées moins prioritaires ou qui avaient atteint les objectifs fixés au départ.

Dans le secteur de l'administration, l'informatique a fait l'objet d'une attention particulière. Le ministère se dote présentement d'un plan directeur qui lui permettra de planifier ses investissements et d'évaluer les rendements escomptés par l'implantation des nouveaux systèmes.

Ces quelques exemples démontrent que le ministère évalue sous une certaine forme les programmes budgétaires qu'il administre.»

c. Rapport annuel à l'Assemblée nationale

8.84 Le rapport annuel est un mécanisme utilisé par le ministère pour rendre compte à l'Assemblée nationale. Ce rapport, en plus de traiter des programmes administrés par le ministère, fait état de ses mandats, de ses réalisations et de la prospective de la prochaine année.

8.85 Nous avons examiné le dernier rapport annuel du ministère déposé à l'Assemblée nationale, soit celui de l'année financière 1986-1987. En général, nous n'y avons pas relevé d'objectifs mesurables en rapport avec les activités réalisées.

8.86 Le rapport annuel ne comprend pas d'information sur les revenus du ministère. Pour les activités provenant notamment de la chasse, de la pêche et du piégeage, le ministère a perçu 26 M$ en 1986-1987, dont 18 M$ en droits et permis et 8 M$ en revenus divers.

8.87 Le rapport annuel ne comprend pas non plus d'informations quantitatives et qualitatives sur certaines activités d'importance telles que la fréquentation des parcs et réserves, les prélèvements annuels des espèces prioritaires et les interventions des agents de conservation.

8.88 Le ministère devrait rendre compte dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale de l'ensemble de ses activités d'importance.

Commentaire du ministère: «Le rapport annuel du ministère est fait dans la tradition des rapports annuels produits par le secteur public en général.

Il est vrai que cette publication serait l'occasion pour mieux faire connaître les activités réalisées au cours de l'année écoulée. Elle mérite en conséquence d'être revue en profondeur à la lumière des commentaires du vérificateur général.»

Liste des recommandations

Gestion des ressources fauniques

a. Espèces fauniques: orignal et cerf

8.14 Le ministère devrait fixer des objectifs mesurables de population et de prélèvements par la chasse sportive pour évaluer l'effet des règlements sur les niveaux de population de l'orignal et du cerf.

8.15 Il devrait de plus améliorer le système d'enregistrement obligatoire des prises.

b. Protection des ressources fauniques

Planification des activités de protection

8.21 Le ministère devrait communiquer aux directions régionales ses directives à l'égard de l'élaboration d'un plan de protection des espèces fauniques et de leurs habitats.

Affectation du temps des agents

8.27 Le ministère devrait fixer des objectifs aux directions régionales à l'égard de l'affectation du temps des agents et évaluer la performance de ceux-ci.

Exigences des tâches des agents pour la protection

8.30 Le ministère devrait s'assurer que ses agents de conservation ont les habiletés pour accomplir l'ensemble des tâches requises pour la protection de la faune.

Gestion des immobilisations

a. Immobilisations du réseau des parcs

8.38 Le ministère devrait analyser et évaluer ses besoins d'immobilisations et documenter ses décisions.

8.39 Le ministère devrait évaluer périodiquement ses réalisations afin d'apporter, là où il y a lieu, les correctifs nécessaires à sa stratégie d'aménagement des immobilisations.

b. Inventaire et entretien des immobilisations

8.46 Le ministère devrait compléter l'inventaire de ses immobilisations, élaborer un processus de mise à jour des données déjà inventoriées et procéder à un inventaire de tous ses biens conformément à la directive du Conseil du trésor.

8.47 Le ministère devrait élaborer un plan d'entretien de ses immobilisations et s'assurer de sa mise en application.

c. Immobilisations reliées à la mission touristique

8.50 Le ministère devrait préciser ses intentions sur les biens immobiliers non utilisés et procéder, s'il y a lieu, à leur cession ou transfert.

Subventions

8.57 Le ministère devrait, avant d'autoriser le versement des subventions, s'assurer que les coûts déclarés par les bénéficiaires, pour des travaux réalisés dans le cadre du programme PADEL, sont effectivement encourus avant la fin de son année financière.

8.58 Le ministère devrait identifier les cas de trop-versés en 1987-1988 et procéder à leur récupération.

Tarification et permis

a. Tarification

8.63 Le ministère devrait se doter d'une politique tarifaire qui lui permettrait d'atteindre l'un des objectifs de récupération visés par le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement.

8.64 Le ministère devrait mettre en place un système lui permettant de connaître le coût de ses activités.

b. Produit de la vente des permis

8.69 Le ministère devrait conclure avec ses dépositaires de vente des permis une entente précisant les droits et obligations de chacune des parties, entente qui pourrait notamment statuer sur les délais de remises et les intérêts exigibles.

Activités déléguées à des concessionnaires

8.72 Le ministère devrait se doter d'une politique sur la délégation de gestion d'activités à des concessionnaires.

Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)

8.75 Le ministère devrait conclure des protocoles d'entente précisant les droits et obligations des parties et évaluer les échanges de biens et services intervenus avec la SEPAQ.

Information de gestion et reddition de comptes

a. Information de gestion

8.79 Le ministère devrait préciser ses besoins en information de gestion et exiger de ses gestionnaires et de ses délégataires qu'ils rendent compte des activités dont la responsabilité leur est confiée.

b. Évaluation de programmes

8.83 Le ministère devrait se doter d'une fonction d'évaluation de programmes afin d'évaluer leur efficacité.

c. Rapport annuel à l'Assemblée nationale

8.88 Le ministère devrait rendre compte dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale de l'ensemble de ses activités d'importance.

Remarques et commentaires

Commission de la santé et de la sécurité du travail

9. Commission de la santé et de la sécurité du travail

Aperçu général

9.1 La Commission de la santé et de la sécurité du travail a la responsabilité de gérer le régime québécois de santé et de sécurité du travail. Ses différents mandats sont régis par les sept lois suivantes qu'elle administre:

- La Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., chapitre S-2.1) (LSST);
- La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (L.R.Q., chapitre A-3.001) (LATMP);
- La Loi sur les accidents du travail (L.R.Q., chapitre A-3) (LAT);
- La Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (L.R.Q., chapitre I-7);
- La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (L.R.Q., chapitre I-6) (IVAC);
- La Loi visant à favoriser le civisme (L.R.Q., chapitre C-20);
- La Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État (Canada) (S.R.C., 1970, chapitre G-8).

9.2 La Commission est investie des pouvoirs généraux d'une corporation au sens du code civil et des pouvoirs particuliers que lui confèrent sa loi constitutive et les autres lois qu'elle est chargée d'administrer.

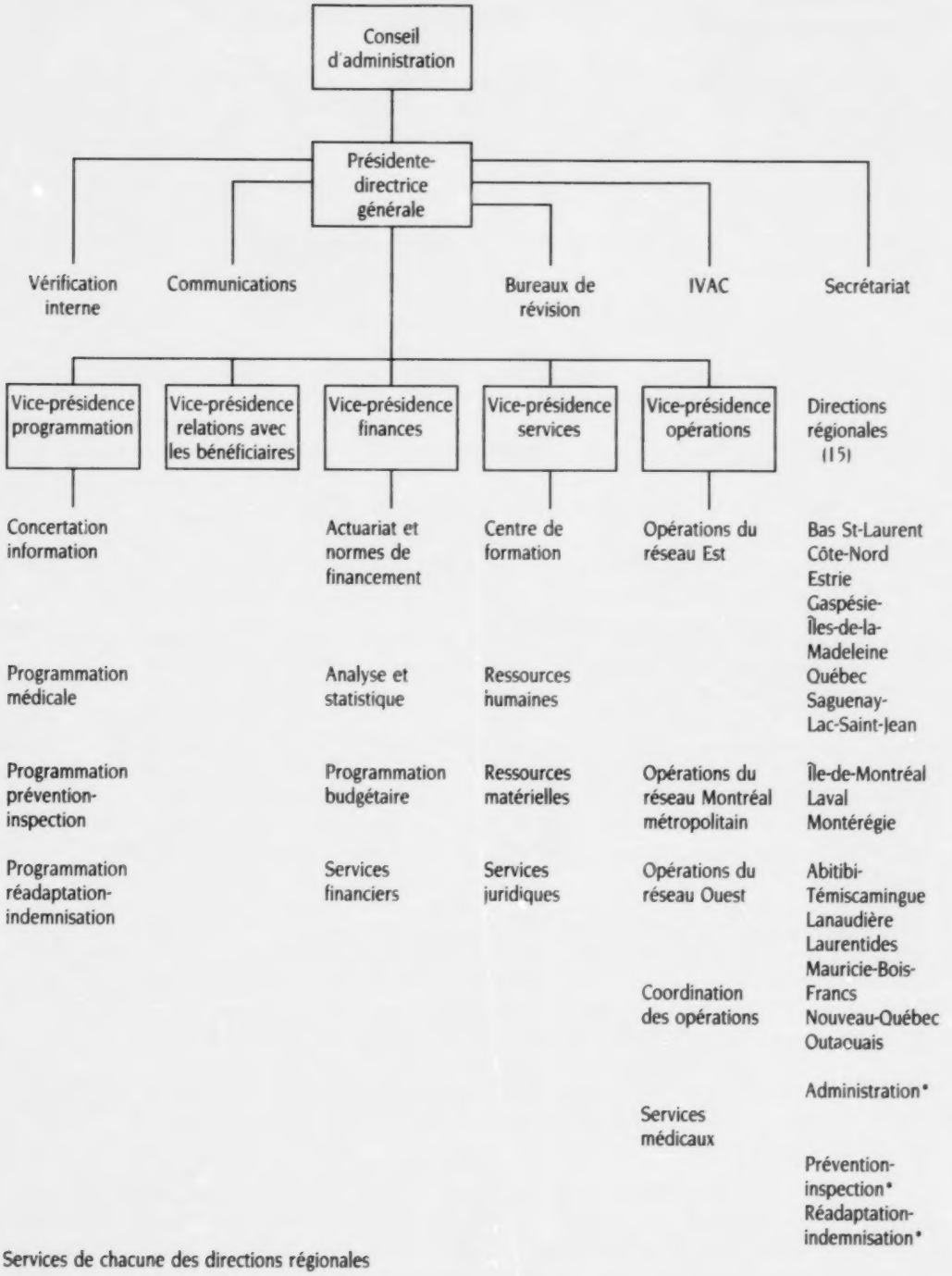
9.3 Le gouvernement désigne un ministre, présentement le ministre du Travail, responsable de l'application de la LSST, loi qui a institué la Commission. Le Conseil d'administration de la Commission est formé de la présidente, qui est aussi directrice générale, et de 14 autres membres, tous nommés par le gouvernement et représentant en nombre égal les travailleurs et les employeurs québécois; le gouvernement nomme aussi les vice-présidents.

9.4 Le personnel de la Commission est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1). Au 31 décembre 1987, le nombre de postes autorisés par le Conseil du trésor était de 2 574, et plus de la moitié de ces postes, soit 1 442, étaient attribués aux 15 directions régionales. À cette même date, on comptait 2 359 employés permanents, 461 employés occasionnels et du personnel contractuel.

9.5 La Commission a modifié en profondeur sa structure organisationnelle en 1988. La direction apporte présentement des modifications importantes aux pratiques et aux activités opérationnelles actuellement en place.

9.6 À plusieurs égards, c'est dans un contexte de transition que la Commission a fonctionné ces dernières années. La Loi sur la santé et la sécurité du travail a été adoptée en 1979. En 1985, un nouveau régime d'indemnisation et de réadaptation des victimes de lésions professionnelles a été instauré par l'adoption de la Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles (LATMP). La structure actuelle apparaît ci-après.

Structure actuelle de fonctionnement de la Commission



* Services de chacune des directions régionales

9.7 La Commission remet actuellement en question plusieurs aspects de sa gestion. Des équipes de travail ont été formées, entre autres, dans le but de proposer au Conseil d'administration de nouvelles orientations sur le financement. D'autres projets particuliers ont aussi été initiés en 1987 et 1988, notamment l'opération « moins 10% » en prévention-inspection et l'opération « contrôle des coûts » en indemnisation et en réadaptation. Dans la mesure où il nous a été possible, lors de notre mandat, d'obtenir des renseignements sur ces études et projets, les résultats de notre vérification les prennent en considération, le cas échéant.

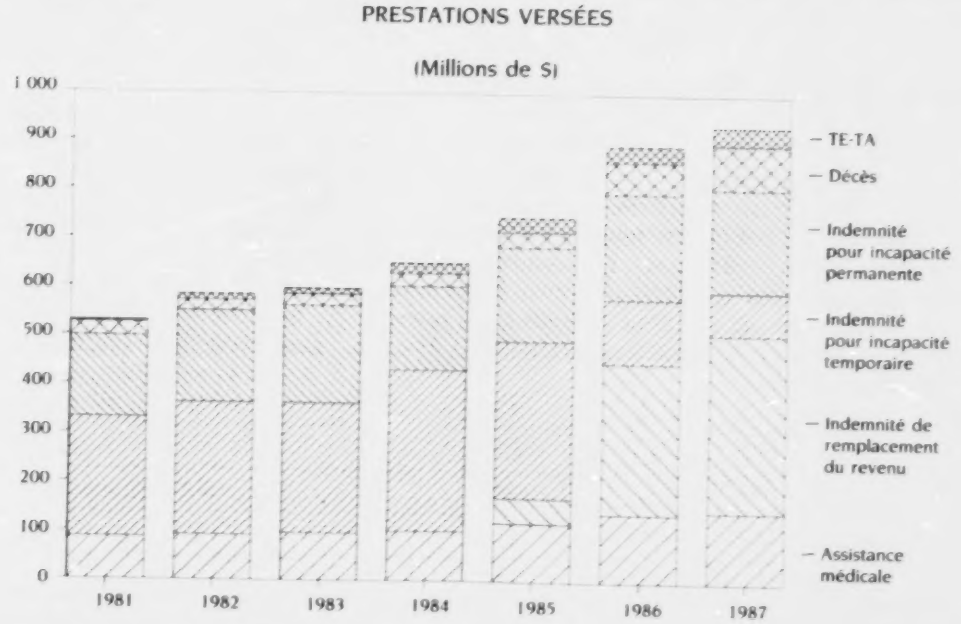
9.8 Nos conclusions de vérification sont fondées sur la situation telle que nous avons pu l'établir lors de notre examen qui s'est terminé en mai 1988. Il est possible que certaines modifications ou améliorations aient depuis été apportées par la Commission. En outre, nous n'avons pas reçu les commentaires des hauts gestionnaires ou de la direction en réaction à nos conclusions de vérification. Nous n'avons donc pu en tenir compte dans ce rapport. Par ailleurs, certaines de nos recommandations visant l'amélioration des contrôles s'appuient sur le respect de la législation et de la réglementation. Dans les cas où la Commission jugerait qu'en raison de contraintes administratives il lui serait impossible de se conformer à la législation et à la réglementation, il lui reviendrait de proposer les modifications à ces dernières.

Indemnisation et réadaptation

9.9 La Commission assure aux travailleurs victimes de lésions professionnelles et aux victimes d'actes criminels ou d'actes de civisme, l'ensemble des services d'indemnisation et de réadaptation auxquels ils ont droit. Elle indemnise aussi les travailleuses enceintes ou qui allaitent (TE-TA) lorsqu'elles bénéficient d'un retrait préventif.

9.10 La Commission a versé, pour les lésions professionnelles et le retrait préventif, 895 M$ en 1986 et 936 M$ en 1987. Le graphique 9.1 montre la répartition des montants par catégorie et leur évolution pour les sept dernières années.

Graphique 9.1



9.11 La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) détermine le mandat de la Commission pour l'indemnisation et la réadaptation depuis le 19 août 1985. La Loi sur les accidents du travail (LAT) continue, de façon générale, de s'appliquer aux accidents survenus avant cette date. Les indemnités pour incapacité temporaire (IT) et permanente (IP) qui prévalaient dans l'ancienne loi (LAT) ont été remplacées dans la nouvelle loi (LATMP) par une indemnité de remplacement du revenu (IRR); à cette dernière, il s'ajoute un montant forfaitaire lorsqu'il y a atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique du travailleur (APIPP). Aucun déboursé pour des montants forfaitaires n'avait été versé au 31 décembre 1987. La Commission assume aussi l'assistance médicale et les autres frais occasionnés à l'accidenté.

Prévention-inspection

9.12 La Commission a pour rôle de permettre aux travailleurs, aux employeurs et à leurs associations de participer à l'amélioration des conditions de santé et de sécurité dans les milieux de travail et d'assurer pleinement les droits que leur reconnaît la loi et les obligations qu'elle leur impose.

9.13 La Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) lui confère, en regard de la prévention-inspection, une mission qui peut se résumer de la façon suivante:

— La promotion d'une gestion intégrée de la prévention en milieu de travail;

— Le financement de services de santé, de formation, d'information et de recherche;

— La surveillance de l'application des règlements et des normes en matière de santé et de sécurité du travail.

9.14 Pour s'acquitter de cette responsabilité, la Commission peut compter sur ses ressources internes et des partenaires externes. Les partenaires externes sont les centres hospitaliers où l'on retrouve un département de santé communautaire (DSC), les associations sectorielles paritaires (ASP), les associations syndicales et d'employeurs et l'Institut de recherche en santé et sécurité du travail (IRSST). Ces partenaires disposaient d'un effectif de 1 100 personnes et la Commission leur a alloué 64 M$ en 1987.

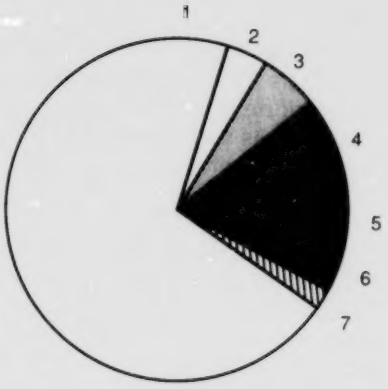
Financement et cotisation

9.15 La Commission a pleins pouvoirs, dans les limites imposées par la loi, pour fixer et percevoir les cotisations des employeurs tenus de contribuer à son fonds d'accident. Ce fonds doit être suffisant pour faire face aux dépenses au fur et à mesure de leur échéance et permettre de ne pas obérer injustement les employeurs pour des accidents et maladies du travail survenus auparavant. L'Assemblée nationale a adopté, en juin 1988, une modification à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP), pour y enlever certaines des limites imposées en matière de financement. Pour 1988, la Commission a estimé ses besoins financiers à 1 394 M$. Leur répartition par nature est illustrée au graphique 9.2.

Graphique 9.2

BESOINS FINANCIERS EN 1988

(Millions de $)



			%
1	Indemnisation et réadaptation	975	70.0
2	Retrait préventif	53	4.0
3	Prévention	76	5.5
4	Administration	138	10.0
5	Récupération de déficits	63	4.5
6	Provisions pour éventualités	59	4.0
7	Autres éléments	30	2.0
		1394	100.0

Données financières

9.16 Pour les quatre derniers exercices, les revenus et les dépenses selon les états financiers de la Commission ont été les suivants:

	Exercices financiers terminés le 31 décembre (millions de $)			
	1984	**1985**	**1986**	**1987**
Revenus				
Cotisations des employeurs	698	751	946	1 186
Revenus de placements et autres	222	240	239	250
	920	**991**	**1 185**	**1 436**
Dépenses				
Indemnisation, réadaptation et retrait préventif				
— Prestations versées	721	748	895	936
— Augmentation des réserves actuarielles	205	402	389	290
Prévention	59	59	61	65
Frais d'administration	105	109	119	115
Autres	16	19	21	17
	1 106	**1 337**	**1 485**	**1 423**

Mandat et portée de la vérification

9.17 En novembre 1986, le gouvernement se prévalait d'une disposition de la Loi sur le vérificateur général pour demander une vérification intégrée des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Cette vérification devait comporter la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent et celle d'optimisation des ressources.

9.18 La vérification d'optimisation des ressources a porté sur la gestion de la Commission et de ses opérations et sur les pratiques administratives, y compris l'examen des systèmes d'information et des modes de reddition de comptes. L'objectif de cette vérification est de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendent raisonnablement compte de leurs responsabilités.

9.19 La vérification a porté sur des sujets dont la complexité et le degré de spécialisation requéraient la présence d'experts-conseils pour aider le vérificateur général à dégager les activités importantes et à interpréter les résultats. Nous avons donc fait appel à des spécialistes d'une compétence reconnue, en médecine du travail, en actuariat, en informatique et en optimisation des ressources. Un Comité consultatif nous a également aidés à bien saisir l'environnement du monde du travail et les activités de l'organisation, et il nous a conseillés dans l'élaboration de recommandations pertinentes comme suite à nos constatations de vérification.

9.20 Nous n'avons pas vérifié de façon spécifique si la Commission gérait ses ressources humaines avec efficience. Avant le début de notre vérification, la Commission avait déjà entrepris une analyse d'envergure à ce sujet, en consultation avec un cabinet de conseillers externes. Les résultats détaillés de cette analyse ne nous étaient pas encore connus à la fin de nos travaux; nous n'avions pu obtenir de la Commission en juin 1988 qu'un texte sommaire de 16 pages, préparé par les conseillers externes, pour les fins d'une présentation au Conseil d'administration sous le titre: « Analyse de la répartition des effectifs et des possibilités d'optimisation des ressources humaines à la C.S.S.T. ».

Résultats de notre vérification

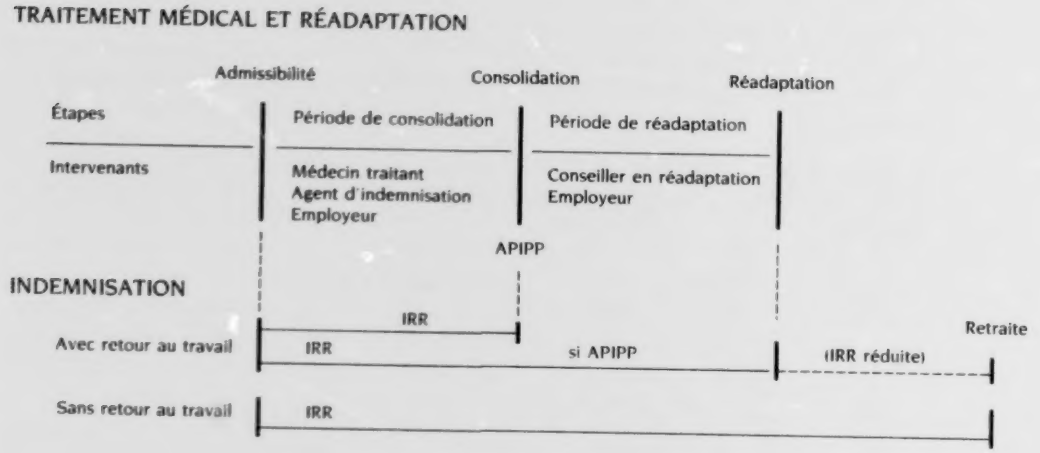
L'indemnisation et la réadaptation

9.21 La loi précise les différents éléments et les phases du traitement d'un dossier d'accidenté du travail, y compris les réclamations pour maladies et maladies professionnelles, comme l'illustre le graphique 9.3 ci-après.

9.22 L'employeur paie directement le travailleur jusqu'à son retour au travail, lorsque l'absence est de 14 jours ou moins; il est remboursé par la Commission, sauf pour le jour de l'accident qui est à sa charge. Si l'incapacité se prolonge au-delà de 14 jours, le travailleur doit produire une réclamation à la Commission.

9.23 Sur réception des documents pertinents, la Commission doit statuer sur l'admissibilité de la réclamation. Une réclamation admissible ouvre droit à tous les bénéfices de la loi. Le travailleur est indemnisé pour la perte de revenus et les frais que lui occasionne son incapacité; s'il conserve une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique (APIPP), il a droit à la réadaptation. Comme l'illustre le graphique 9.1, les indemnités de remplacement du revenu (IRR) sont la principale source de déboursés de la Commission. Les prestations d'IRR accordées cessent ou sont réduites lors du retour au travail ou peuvent être versées jusqu'à l'âge de la retraite.

Graphique 9.3



9.24 Un fait nouveau peut donner lieu à une « reconsidération administrative » et faire modifier une décision de la Commission ; de même, la Commission doit tenir compte d'une décision d'un bureau de révision paritaire, d'un avis d'un arbitre médical ou d'un jugement de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles résultant d'une contestation de l'accidenté ou de l'employeur.

9.25 Nous avons sélectionné des dossiers, à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue, pour l'examen des différents aspects de l'indemnisation et de la réadaptation. Nous avons vérifié sous différents aspects et dans la mesure où ceux-ci s'appliquaient, 142 dossiers pour l'indemnisation et 47 autres dossiers pour la réadaptation. L'exactitude des déboursés a été vérifiée pour 266 dossiers dont ceux sélectionnés pour l'indemnisation.

a. L'admissibilité des réclamations

9.26 La LATMP a pour objet la réparation des lésions professionnelles. Elle définit une lésion professionnelle comme étant une blessure ou une maladie qui survient par le fait ou à l'occasion d'un accident du travail, ou une maladie professionnelle. Le travailleur qui démontre qu'il a subi une blessure sur les lieux du travail alors qu'il était à son travail bénéficie d'une présomption à l'effet qu'il y a lésion professionnelle. De même, le travailleur atteint d'une maladie professionnelle, mentionnée à la loi, n'a qu'à démontrer qu'il a exercé un travail correspondant à une de ces maladies pour bénéficier de la même présomption. Dans tous les autres cas de blessure ou de maladie, le travailleur doit, pour avoir droit aux bénéfices de la loi, démontrer que la lésion a été contractée par le fait ou à l'occasion d'un accident du travail. Un accident du travail est un événement imprévu et soudain.

9.27 La conformité de l'admissibilité. Notre examen a révélé que l'admissibilité était douteuse dans au moins 30 % des réclamations au moment de leur acceptation par la Commission.

9.28 Dans une grande partie de ces cas, la lésion ne correspondait pas à la définition donnée par la Commission à une blessure, soit une lésion locale causée par un agent vulnérant extérieur et entraînant par exemple une plaie, une mutilation, une fracture, etc. Il s'agissait plutôt de cas de maladies pour lesquels l'information au dossier n'était pas suffisante pour établir que la lésion découlait d'un accident du travail. Pour les autres cas, le dossier ne contenait pas la preuve à l'effet que la lésion était survenue sur les lieux du travail alors que le travailleur était à son travail. Lors de notre vérification, la Commission ne disposait pas encore, pour plusieurs des cas, de l'information nécessaire pour établir s'il s'agissait véritablement d'une lésion professionnelle, et conséquemment, l'admissibilité demeurait incertaine.

9.29 La Commission devrait obtenir toute l'information requise sur le caractère de la lésion et les éléments de la présomption avant de statuer sur l'admissibilité des réclamations.

9.30 Le délai à établir l'admissibilité. L'accidenté qui n'est pas de retour au travail dans les 14 premiers jours suivant le début de son incapacité, doit produire une réclamation à la Commission. L'employeur doit transmettre à la Commission, dans les deux jours qui suivent cette période de 14 jours, un avis qui permettra de statuer sur l'admissibilité de la réclamation produite par l'accidenté.

9.31 Les employeurs ne transmettent pas les informations requises dans le délai prévu par la loi. La loi prévoit des pénalités à cet égard, mais la Commission n'en impose pas.

9.32 Selon notre examen, la Commission reçoit les documents des employeurs en moyenne 19 jours après la date statutaire de production, donc 35 jours après la date de la lésion. Par la suite, les agents rendent leurs décisions dans un délai moyen de neuf jours après la réception des documents des employeurs. Il s'écoule donc en moyenne 44 jours depuis la date de la lésion avant que le réclamant ne soit déclaré admissible et qu'il puisse recevoir une indemnité de la Commission.

9.33 La Commission devrait prendre les moyens pour obtenir des employeurs les informations requises dans les délais prescrits par la loi.

b. Le suivi de l'évolution de la situation du travailleur

9.34 Le suivi de l'évolution de la situation médicale du travailleur est assuré par un médecin externe à la Commission. Ce médecin joue un rôle de premier plan puisque c'est lui qui décide de la date de consolidation de la lésion. On entend par consolidation, la guérison ou la stabilisation de la lésion à la suite de laquelle aucune amélioration n'est prévisible.

9.35 La LATMP précise le genre d'information que le médecin doit faire parvenir à la Commission. Entre autres, il doit indiquer la date ou la période prévisible de consolidation, le diagnostic et fournir les renseignements complémentaires pertinents. Il doit aussi indiquer si le travailleur est en attente de traitement de physiothérapie ou d'ergothérapie, en attente d'hospitalisation, s'il reçoit de tels traitements ou s'il est hospitalisé et, dans la mesure où il peut se prononcer à cet égard, la possibilité que des séquelles permanentes subsistent. Cette information est de première importance puisque le diagnostic et les autres conclusions du médecin lient la Commission sauf lorsque le travailleur ou l'employeur font appel à l'arbitrage médical.

9.36 Le contrôle administratif à exercer sur le respect des droits et des obligations de l'employeur, du travailleur et du médecin et sur la qualité et la pertinence de l'information médicale, relève de l'agent d'indemnisation de la Commission. Cet agent contrôle l'évolution du dossier, il est décideur de l'admissibilité des réclamations et il autorise le versement

d'indemnités de remplacement du revenu. Ses interventions doivent être effectuées au moment opportun et il se doit d'obtenir l'information et l'assistance nécessaires à cette fin. La Commission a mis à la disposition de ses agents d'indemnisation le guide des lésions professionnelles qui indique les mécanismes de production d'une lésion ainsi que sa durée normale de traitement.

9.37 Le conseiller en réadaptation, en collaboration avec des ressources spécialisées, prend les actions nécessaires à la réadaptation du travailleur qui conserve des séquelles permanentes de sa lésion. La réadaptation peut être sociale, physique ou professionnelle et elle est axée sur le retour au travail.

9.38 La qualité et la pertinence de l'information médicale. Selon notre examen, la Commission ne s'assure pas suffisamment que les médecins externes lui fournissent en temps opportun une information médicale pertinente et de la qualité requise pour permettre la prise de décision. La Commission ne s'est pas dotée de lignes directrices précises à cette fin. Des renseignements qui seraient essentiels à la saine gestion des dossiers, sont absents des rapports médicaux reçus. Les délais à obtenir l'information médicale manquante font que les décisions ne sont pas prises au moment opportun ou ne sont pas appropriées.

9.39 Les politiques administratives sur la quantité et la qualité de l'information médicale sont imprécises. Les exigences diffèrent d'une région à l'autre; la Commission n'a pas encore précisé ses besoins aux médecins; elle ne les a pas informés, par exemple, de ce qu'elle entendait par diagnostic ou par renseignements complémentaires pertinents, etc.

9.40 La Commission ne demande pas, dans les rapports médicaux, si le travailleur est apte à travailler; ce renseignement permettrait d'inciter l'employeur à procéder à l'assignation temporaire du travailleur. Lorsqu'il y a des délais dans les traitements ou que le réclamant est en attente d'hospitalisation, l'assignation temporaire permettrait de réduire les indemnités de remplacement du revenu versées à un accidenté apte à travailler.

9.41 La Commission n'a pas mis en place les mécanismes qui permettraient aux agents de refuser le paiement des rapports médicaux non utiles ou non conformes aux exigences de la loi.

9.42 L'ensemble de ces commentaires découle de l'analyse détaillée de l'information médicale contenue aux dossiers d'indemnisation. Nous avons noté plus particulièrement ce qui suit:

- Pour 11 % des attestations médicales servant à ouvrir le dossier, la date ou la durée prévisible de consolidation était absente; elle manquait également dans 36 % des rapports médicaux subséquents de prise en charge ou d'évolution;

- Pour 33 % des dossiers d'indemnisation examinés à cet égard, la durée prévisible de consolidation indiquée sur l'attestation médicale n'avait aucun rapport avec la durée réelle. Lorsque la durée prévisible de consolidation était de 14 jours ou moins, la consolidation a été atteinte après 75 jours dans la moitié des cas et après 265 jours dans cinq cas. Pour six cas où elle devait être atteinte en moins de huit semaines, elle l'a été après 28 semaines;

- Pour 32 % des dossiers examinés sous cet aspect, la gravité de la lésion n'était pas identifiable.

9.43 La Commission devrait mettre en place les mécanismes pour s'assurer que l'information obtenue des médecins puisse lui permettre de prendre des décisions éclairées, d'effectuer un suivi de qualité des dossiers et de refuser le paiement des rapports médicaux non utiles ou incomplets.

9.44 Les interventions des agents d'indemnisation. Nous avons examiné les interventions des agents d'indemnisation. Dans plus de 50% des dossiers concernés, il y avait insuffisance des interventions visant à obtenir l'information requise pour pouvoir apprécier le bien-fondé et la durée des traitements. Les interventions effectuées consistaient surtout à obtenir des parties (accidenté, employeur) les dates des derniers et des prochains rendez-vous médicaux; les agents se contentaient généralement des informations reçues plutôt que de faire des demandes additionnelles.

9.45 Nous avons noté que la réception d'un rapport médical suffit en général pour justifier la prolongation du versement de l'indemnité. Les agents ne s'assurent pas que la durée du traitement médical se rapproche de ce qui est prévu au guide des lésions professionnelles et ils ne recueillent pas, au besoin, l'information supplémentaire qui expliquerait les écarts. Dans 72% des dossiers examinés sous cet aspect, la durée réelle des traitements était en moyenne 3,7 fois celle prévue au guide, pour un supplément d'indemnisation de 19 semaines. L'indemnité de remplacement du revenu d'un travailleur marié, avec deux enfants, gagnant 25 000 $ par année, représente 6 400 $ pour une telle période.

9.46 Les agents n'appliquent pas toujours les règles prévues. Ils acceptent les prolongations de traitements demandées par un deuxième médecin, alors que la date de consolidation a été fixée par le premier médecin traitant. En vertu des règles de la Commission, dans de tels cas, les agents doivent cesser les versements d'indemnités de remplacement du revenu à la date de consolidation.

9.47 Certaines des interventions visant à obtenir de l'information supplémentaire ou à contrôler l'évolution du dossier sont de nature appropriée, mais elles ne s'inscrivent que tardivement dans le processus. Par exemple, lorsque la durée de consolidation de la lésion n'aurait dû être que de quelques semaines, les agents n'ont consulté le médecin de la Commission, en vue d'obtenir des avis de celui-ci, que plusieurs mois après la date de consolidation considérée comme normale selon le guide des lésions professionnelles.

9.48 Les décisions des agents d'indemnisation sont rarement contrôlées par leurs supérieurs. Malgré l'importance des décisions qu'ils doivent prendre, la supervision de leur travail porte quasi exclusivement sur le volume des opérations. Les supérieurs ne disposent pas d'outils suffisants pour évaluer la qualité des interventions des agents. Le degré d'autonomie des agents est très élevé; ils ont tout pouvoir pour autoriser des versements d'indemnités qui peuvent représenter, pour l'ensemble des dossiers dont chacun fait le suivi, 1 M$ et plus par année.

9.49 La Commission devrait s'assurer que ses agents d'indemnisation obtiennent l'information que requiert le contrôle du bon déroulement du traitement de la lésion, afin de favoriser un retour au travail dans les plus brefs délais. Elle devrait aussi s'assurer que les interventions sont faites en temps opportun.

9.50 La Commission devrait s'assurer qu'une supervision efficace des intervenants est exercée et que les gestionnaires disposent des outils appropriés à cette fin.

9.51 Les interventions des conseillers en réadaptation. Les dossiers sont pris en charge par les conseillers en réadaptation après que les agents d'indemnisation ont obtenu l'information justifiant l'admissibilité en réadaptation. Pour être admissible, l'accidenté doit avoir subi une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique.

9.52 La première étape (période d'évaluation) de l'intervention en réadaptation professionnelle consiste à identifier les emplois convenables au travailleur et, le cas échéant, à déterminer les moyens utiles pour le rendre apte à exercer un emploi convenable identifié. La Commission est tenue de verser l'IRR jusqu'à un maximum d'un an après avoir déterminé un emploi convenable.

9.53 Notre examen de 47 dossiers révèle que cette période d'évaluation prend en moyenne plus de sept mois à partir de la date de prise en charge par les conseillers en réadaptation. Pour 25 % de ces dossiers, il y a eu des périodes de trois mois et plus pendant lesquelles les conseillers n'ont posé aucun acte de suivi. Les délais d'intervention prolongent le versement d'indemnités de remplacement du revenu non réduites du salaire que pourrait gagner le travailleur après l'obtention d'un emploi convenable.

9.54 Nous n'avons pas identifié de mécanisme permettant à la Commission de mesurer l'efficacité de ses activités de réadaptation.

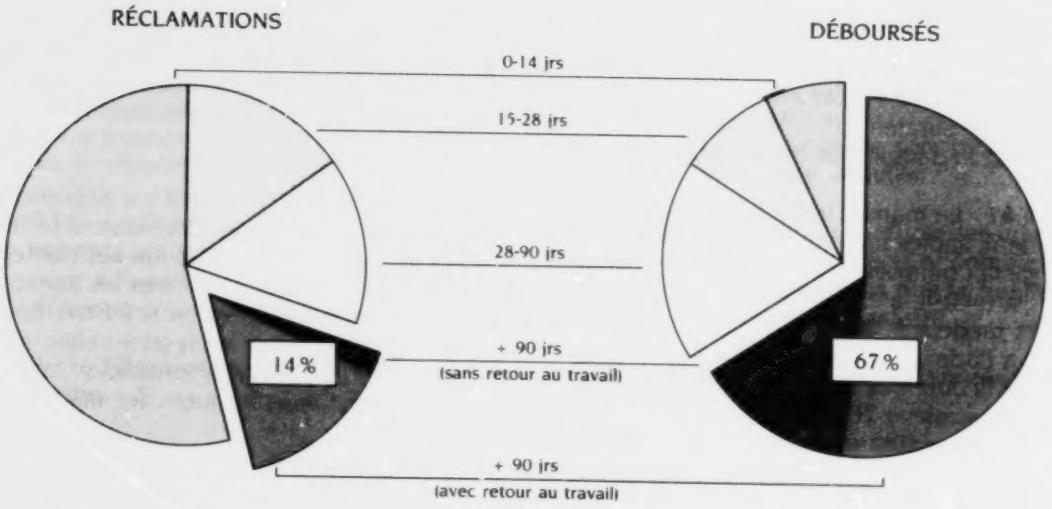
9.55 La supervision exercée sur les conseillers se limite à l'approbation des décisions consignées sur le plan individualisé de réadaptation, rédigé une fois que les décisions ont été prises. Cette supervision ne permet pas à la Commission de s'assurer, entre autres, que les conseillers agissent avec la célérité voulue.

9.56 La Commission devrait s'assurer que ses conseillers en réadaptation posent avec célérité des actes concrets de réadaptation en vue de diminuer les coûts d'indemnisation et qu'ils sont l'objet d'une supervision adéquate.

9.57 Elle devrait de plus mesurer l'efficacité de son programme de réadaptation et en tenir compte dans ses interventions de réadaptation.

9.58 L'efficience et l'efficacité des interventions. Tel que le démontre le graphique 9.4, un nombre relativement peu élevé de réclamations contribue à une partie importante des coûts. Pour 1987, les réclamations de plus de 90 jours ne comptent que pour 14 % du total de celles reçues alors que les déboursés correspondants comptent pour plus de 67 % du total versé.

Graphique 9.4



9.59 L'organisation actuelle du processus régulier de traitement des dossiers de réclamations ne favorise pas une utilisation optimale des ressources. Les agents d'indemnisation n'accordent pas de priorité aux dossiers susceptibles de générer des coûts élevés. Ils ne font pas de distinction entre les cas dont la durée prévue de l'indemnité de remplacement du revenu est moyenne ou prolongée et entre ceux dont l'évolution est normale ou douteuse.

9.60 La Commission a débuté en 1987 une opération spéciale visant à examiner a posteriori les cas d'indemnités de durée prolongée.

9.61 Nous avons également noté de fréquents changements d'agents; dans plusieurs cas, un agent n'effectue qu'une seule intervention par dossier. Pareille rotation exige de chaque agent qu'il se familiarise avec l'historique médical du dossier afin d'être en mesure d'effectuer un suivi médical efficient et efficace.

9.62 Les agents utilisent très peu les ressources spécialisées de la Commission pour obtenir un supplément d'information. Par exemple, pour les 110 dossiers examinés sous cet aspect (ceux de plus de 14 jours), on comptait seulement trois demandes d'enquêtes.

9.63 La Commission devrait organiser le processus de traitement des dossiers de manière à favoriser l'utilisation optimale de son personnel en indemnisation.

9.64 Les manuels de procédés administratifs et les autres outils. Les manuels en vigueur pour l'indemnisation et la réadaptation sont le cahier d'implantation et le manuel des procédés administratifs. Le guide des lésions professionnelles et le guide de normes relatives au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite sont, entre autres, des compléments à ces manuels.

9.65 Ces outils ne sont pas complets sur des aspects importants du traitement d'un dossier. Certains procédés administratifs n'ont pas le degré de précision qui puisse assurer le traitement uniforme des dossiers d'indemnisation et de réadaptation et la conformité des opérations à la loi.

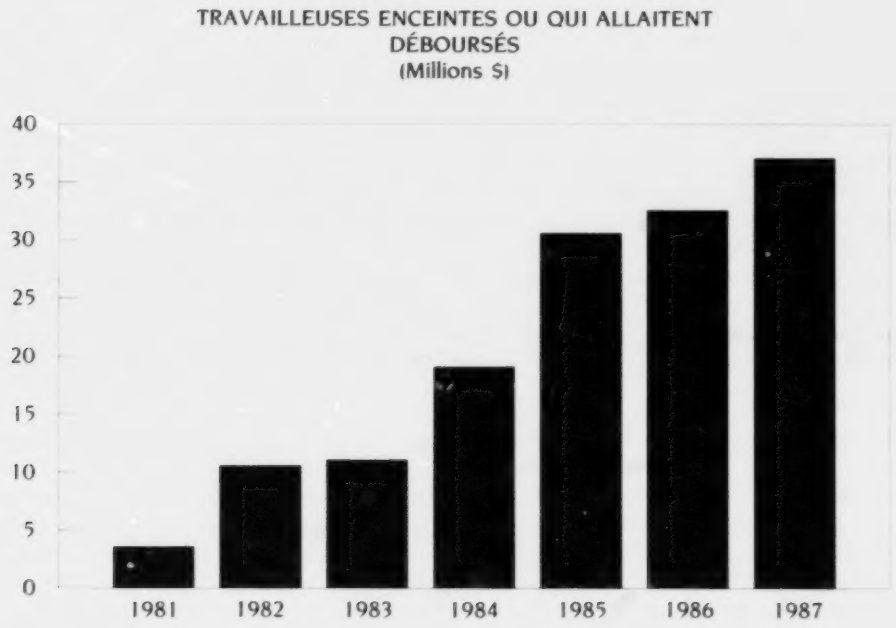
9.66 La notion de maladie est un des critères importants de l'admissibilité des réclamations. Le cahier d'implantation qui guide les agents couvre les aspects de blessure et de maladie professionnelle, mais il ignore la notion de maladie. Des précisions sur cette notion auraient contribué à diminuer le taux de 30% mentionné précédemment, des cas dont l'admissibilité est douteuse.

9.67 Le manuel indique que l'agent doit, dès qu'il a raison de croire qu'il y a présence de maladies intercurrentes ou préexistantes, porter le fait à la connaissance du médecin de la Commission; dans de tels cas, en effet, la relation entre la lésion et le fait accidentel est difficile à établir. Nous n'avons pas relevé de précisions visant à informer les agents et médecins, des effets que peuvent avoir ces maladies intercurrentes ou préexistantes sur l'admissibilité des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, ou sur la durée de l'indemnité de remplacement du revenu. Lors de notre vérification, nous avons relevé 20 dossiers (18% des cas de plus de 14 jours) dans lesquels des maladies intercurrentes ou préexistantes pouvaient être identifiées.

9.68 Alors que la loi est entrée en vigueur au début de 1981, la Commission a mis en vigueur un guide de normes concernant le retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite, en octobre 1987. Seul outil de référence des agents d'indemnisation qui doivent accepter ou refuser les demandes, ce guide ne contient des informations et des normes que sur six « agresseurs » ou éléments donnant droit au retrait préventif, répartis selon quatre natures différentes. Dans les neuf dossiers que nous avons examinés, de

travailleuses enceintes ou qui allaitent, il s'agissait d'autres agresseurs ou éléments que ceux du guide. Le graphique 9.5 qui suit montre l'évolution des déboursés (37,8 M$ en 1987) depuis l'entrée en vigueur de ce programme. Le nombre de demandes a suivi la même courbe. Elles sont passées de 1 100 en 1981 à 14 300 en 1987.

Graphique 9.5



9.69 En réadaptation, la Commission n'a pas développé d'outil permettant à ses conseillers de fournir aux employeurs des informations concernant les coûts des diverses solutions de réadaptation envisagées de même que leur impact respectif sur la cotisation. De notre examen de 47 dossiers sur cet aspect, il ressort que la Commission sensibilise peu les employeurs aux coûts de la réadaptation qui peuvent leur être imputés.

9.70 La Commission devrait faire en sorte que les manuels à la disposition des intervenants en indemnisation et en réadaptation soient suffisamment précis et complets pour assurer tant la conformité des opérations aux lois et règlements que la qualité des interventions dans les différentes phases du traitement des dossiers.

9.71 Elle devrait sensibiliser les employeurs en les informant des coûts de la réadaptation.

c. La formation et l'information des agents, des conseillers et des médecins externes

9.72 La Commission n'a pas développé de programme structuré de formation du personnel en indemnisation et en réadaptation. La formation se fait principalement sur une base ad hoc, selon les besoins identifiés. Les directions régionales forment elles-mêmes les personnes nouvellement affectées à la tâche d'agent d'indemnisation ou de conseiller en

réadaptation. Comme cette formation manque d'uniformité d'une région à l'autre, il y a danger que l'application des procédés manque aussi d'uniformité.

9.73 Les médecins externes font connaître leurs besoins d'information par l'intermédiaire d'un Comité de concertation regroupant la Commission et les fédérations des médecins omnipraticiens et spécialistes du Québec. Les sujets en discussion portent notamment sur la relation que la notion de consolidation de la lésion peut avoir avec l'aptitude au travail et la date de retour au travail, sur les limitations fonctionnelles et l'arrêt des paiements, sur le rôle des employeurs, des médecins et de la Commission et sur la fréquence de production des rapports médicaux d'évolution.

9.74 Les médecins externes ont surtout reçu leur information à l'occasion de l'implantation de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Depuis ce temps la Commission les informe, sur une base ad hoc par le biais de colloques, de certains sujets discutés au Comité de concertation. La mise en service de nouveaux formulaires est aussi l'occasion d'informer les médecins, mais nous n'avons trouvé aucune évaluation par la Commission de l'efficacité des moyens de communications qu'elle utilise.

9.75 La Commission devrait s'assurer que son personnel en indemnisation et en réadaptation est suffisamment formé et que les moyens qu'elle utilise permettent de bien informer les médecins externes sur les aspects essentiels de leurs responsabilités en matière de suivi médical des dossiers.

d. L'*indemnisation*

9.76 L'exactitude des indemnités versées. Nous avons vérifié les diverses indemnités versées de même que les remboursements aux employeurs en regard des 14 premiers jours d'incapacité. La projection des erreurs décelées par nos sondages sur l'ensemble des déboursés de 936 M$ de l'année 1987 indique que la Commission aurait versé en trop un montant net de 10,5 M$ formé de surpayés de 17 M$ et de sous-payés de 6,5 M$. Les déboursés en erreur représentent 2,5 % du total versé et ils ne comprennent pas les surpayés identifiés par les mécanismes en place et que nous traitons à la section suivante. Ces résultats sont comparables à ceux des années précédentes que nous avons commentés dans nos Rapports annuels à l'Assemblée nationale.

9.77 Les indemnités en erreur sont principalement attribuables aux activités suivantes:

— Le remboursement aux employeurs (surpayés 5,5 M$, sous-payés 1,5 M$)

Les montants établis dans les réclamations produites par certains employeurs en remboursement du salaire versé pendant les 14 premiers jours d'incapacité du travailleur n'ont pas été calculés correctement par ceux-ci et selon les modalités prévues à la loi. Jusqu'à ce que la Commission entreprenne au cours de 1987 une vérification sélective de ces réclamations, laquelle lui a révélé que 49 % des montants versés qu'elle a vérifiés étaient inexacts, elle remboursait intégralement à l'employeur, sans vérification particulière, le montant demandé. Le seul contrôle était celui de la validation informatisée du maximum assurable à condition que la réclamation soit pour une période complète de 14 jours;

— Le paiement des indemnités d'incapacité temporaire et de remplacement du revenu (surpayés 3,5 M$, sous-payés 5 M$)

Les données utilisées par la Commission dans le calcul des indemnités de remplacement du revenu pour les absences du travail de plus de 14 jours ne sont pas toujours exactes

et complètes, notamment au niveau de l'état civil de l'accidenté, du nombre de ses dépendants et de son salaire brut.

En outre, lorsque les dispositions de la LAT s'appliquent encore, la rente d'incapacité permanente n'est pas toujours déduite de l'indemnité pour incapacité temporaire versée au même travailleur lors d'une rechute ou d'une aggravation;

— Le versement d'indemnités au titre des programmes de stabilisation économique et sociale (surpayés 2,5 M$)

Le salaire de base utilisé dans le calcul des indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation économique et sociale est parfois inexact. Cette situation est surtout reliée à une mauvaise interprétation donnée par la Commission à certaines dispositions législatives.

La Commission a entrepris au cours de 1987 la révision de toutes les indemnités versées en vertu de ces programmes mais elle n'a pas modifié l'aide accordée dans les dossiers qui ont fait l'objet d'une révision. Dans plus de la moitié de ceux-ci le montant de l'aide devrait être modifié; le retard à effectuer les corrections requises entraîne des déboursés en trop que la Commission a décidé de ne pas récupérer;

— Le versement d'indemnités au titre de l'option rentier (surpayés 5,5 M$)

Un conjoint survivant de moins de 65 ans, qui touche une rente viagère en vertu de la LAT, peut la faire remplacer par des indemnités forfaitaires et temporaires en vertu de la LATMP.

Les conjoints survivants ayant exercé leur choix le ou avant le 30 mars 1987 reçoivent des indemnités qui ont alors été calculées en utilisant une notion de salaire équivalent non prévue par la loi. Depuis cette date, les options exercées sont calculées correctement mais la Commission a décidé de ne pas récupérer les montants versés en trop.

9.78 La Commission devrait s'assurer que les indemnités et les remboursements qu'elle verse sont établis à partir de données exactes et complètes et en conformité avec les lois qu'elle administre.

9.79 La gestion des surpayés d'indemnisation. La gestion des surpayés d'indemnisation est sous la responsabilité des directions régionales. Le manuel des procédés administratifs pour l'indemnisation énonce les gestes à poser et les échéances à respecter pour le recouvrement. Comme la LATMP fait état d'un certain nombre de circonstances où les sommes versées en trop ne peuvent être récupérées, les intervenants aux dossiers d'indemnisation doivent statuer si, en loi, les surpayés sont recouvrables ou non.

9.80 Dans l'ensemble du processus, plusieurs mois s'écoulent avant la mise en œuvre des différentes étapes de recouvrement des sommes dues à la Commission. Les systèmes en place et les outils à la disposition des intervenants régionaux ne facilitent pas la bonne gestion des surpayés. Les listes des surpayés qui sont fournies n'indiquent pas l'évolution du traitement, qu'il s'agisse, par exemple, de savoir si le cas est en révision, ou si des modalités de recouvrement sont en négociation ou ont déjà été conclues, etc. Elles ne permettent pas non plus de connaître l'importance relative de chacune des catégories de surpayés identifiés au cours d'une période donnée. Il y a eu pour 30 M$ de surpayés d'établis en 1987 et ils ne peuvent être répartis selon leurs causes.

9.81 Nous avons observé que les décisions prises concernant les surpayés déclarés non recouvrables, ne font pas l'objet d'un contrôle particulier. Le contrôle de la qualité exercé

centralement par la Commission est très limité. Des surpayés pour une somme de plus de 2 M$ ont été déclarés non recouvrables en 1987, sans contrôle suffisant des décisions prises.

9.82 La Commission devrait se doter d'outils permettant un recouvrement optimal des surpayés d'indemnisation.

e. Le contrôle de la qualité

9.83 En janvier 1986, la Commission a approuvé un programme de contrôle de la qualité. Appliqué par du personnel des directions régionales et coordonné au niveau central par le service d'appréciation de la performance, ce programme prévoyait notamment couvrir les aspects suivants:

- La qualité de la décision au dossier;
- La qualité de l'intervention;
- La qualité des documents à l'entrée;
- La conformité dans l'application des modèles organisationnels, fonctionnels et opérationnels;
- La performance au traitement;
- La révision, l'arbitrage médical, les plaintes et les conciliations.

9.84 Depuis sa mise en place, le programme ne couvre que la qualité des décisions consignées aux dossiers. Le service chargé de la coordination du programme n'a pas implanté de contrôle pour s'assurer de l'intégralité et de la validité des données transmises par les régions. Le personnel affecté au contrôle de la qualité en région n'est pas indépendant: l'autorité dont il relève est aussi celle qui dirige le personnel chargé de réaliser les activités à évaluer. Certains des employés affectés au contrôle ont participé à des activités qu'ils ont à vérifier.

9.85 En raison de sa portée limitée et des faiblesses liées à son application, ce contrôle a posteriori a peu de valeur pour assurer la pertinence et l'uniformité des actes posés en indemnisation et en réadaptation. Le développement d'autres aspects, tels que la qualité de l'intervention et la performance au traitement, aurait sans doute permis d'apporter des correctifs à certaines des lacunes que nous avons identifiées, dont le manque d'informations médicales et le manque d'interventions des agents dans les dossiers.

9.86 Pour exercer le contrôle de la qualité, la Commission ne peut compter sur un manuel de procédés administratifs ou sur un guide d'utilisation. Il y a le projet de programme à l'origine de la mise en place de ce contrôle, mais il ne contient que des orientations et une description des fonctions. Il n'existe pas de plan de formation pour les responsables du contrôle de la qualité en région. Il leur faut compter sur leur propre interprétation pour apprécier la qualité des décisions prises dans les dossiers.

9.87 Les rapports sur le contrôle de la qualité continueront d'avoir peu d'impact tant qu'ils ne feront pas état des causes des problèmes et qu'ils ne proposeront pas les moyens susceptibles d'améliorer la situation.

9.88 Les procédés de contrôle de la qualité devraient porter sur l'ensemble des aspects importants en matière d'indemnisation et de réadaptation et être appliqués par des personnes formées à cette tâche et indépendantes des activités contrôlées.

9.89 L'exercice du contrôle de la qualité devrait s'appuyer sur un manuel de procédés administratifs et déboucher, lorsqu'il y a lieu, sur des recommandations d'amélioration.

La prévention-inspection

9.90 La Loi sur la santé et la sécurité du travail régit la prévention-inspection. Cette loi situe les mécanismes de prévention au niveau de l'établissement ou lieu de travail. Elle reconnaît le droit de refus et le droit au retrait préventif du travailleur. Elle précise également les principaux mécanismes de prévention à implanter dans les différents secteurs de l'activité économique. Ces mécanismes sont le programme de prévention y compris le programme de santé, le Comité de santé et de sécurité et le représentant à la prévention.

9.91 Le réseau de santé et de sécurité du travail, subventionné par la Commission, est constitué de 32 équipes de santé au travail des départements de santé communautaire (DSC), de 13 associations sectorielles paritaires (ASP) et de l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail (IRSST).

9.92 Les liens entre la Commission et les DSC sont prescrits dans la loi. Le rôle des DSC touche principalement l'élaboration et l'application des programmes de santé spécifiques à chaque établissement. Pour cet aspect de leur mandat, les DSC desservent les groupes réglementés et désignés comme prioritaires par la Commission. Ils réalisent aussi des études industrielles et examinent les demandes de retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite. Les subventions directes de la Commission aux DSC ont été de 28,5 M$ en 1987.

9.93 Le rôle des ASP est de fournir, aux travailleurs et aux employeurs du secteur qu'elles desservent, des services de formation, d'information et d'assistance technique. Elles doivent, notamment, collaborer à la préparation de programmes de prévention propres à chaque établissement et soutenir la formation et le fonctionnement des comités de santé et de sécurité. Les subventions de la Commission aux ASP ont été de 9,9 M$ en 1987.

9.94 L'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail voit à la réalisation et au financement des activités de recherche en santé et en sécurité du travail. La Commission lui a versé, en 1987, 13,7 M$ de subventions directes.

9.95 La loi prévoit également l'octroi de subventions aux associations syndicales et patronales pour la réalisation d'activités de formation et d'information de leurs membres en santé et en sécurité du travail et pour leur participation aux travaux de la Commission. Les subventions de 1987 à cette fin ont été respectivement de 4,1 M$ pour la formation et l'information et de 0,37 M$ pour la participation aux travaux de la Commission.

a. L'implantation de la loi et la mise en place des mécanismes de prévention

9.96 Dans la réalisation de sa mission de prévention, la Commission n'a pas assuré la mise en place complète des mécanismes de prévention prévus à la Loi sur la santé et la sécurité du travail, dont le Comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention, le programme de prévention et le programme de santé spécifique à chaque établissement.

9.97 La Commission a approuvé l'ordonnancement des secteurs d'activités économiques au Québec en formant six groupes prioritaires pour les fins d'une application graduelle des principales dispositions de la loi. Ainsi, entre juillet 1982 et avril 1985, la Commission a fait approuver par le gouvernement des règlements concernant les mécanismes de prévention des groupes I, II et une partie de ceux du groupe III. Cependant, le gouvernement n'a pas encore ratifié la proposition de la Commission d'avril 1985 à l'égard des autres mécanismes du groupe III.

9.98 Depuis avril 1985, la Commission n'a pas poursuivi ses démarches pour étendre l'application de la loi aux autres travailleurs du Québec. En conséquence, au 31 décembre 1987, les travailleurs des groupes IV, V et VI, qui représentent 74 % des travailleurs, ne sont pas encore couverts par les mécanismes de prévention prévus à la loi.

9.99 Par ailleurs, la Commission n'a pas élaboré et recommandé au gouvernement l'adoption des règlements nécessaires à la mise en application de certains articles de la loi. Il s'agit d'abord des articles 62 sur l'avis d'accident et 91 sur la formation du représentant à la prévention.

9.100 Dans le cas des articles 107 et 108 sur les programmes de santé au travail et de l'article 52 concernant les registres sur les postes de travail, la Commission a plutôt privilégié l'élaboration et la distribution de guides. En conséquence, les DSC ne disposent pas des outils nécessaires pour encadrer les programmes de santé spécifiques aux établissements et en faciliter l'élaboration de telle sorte qu'ils puissent s'appliquer de façon homogène aux travailleurs d'un même secteur d'activités ou à ceux qui sont exposés aux mêmes risques. L'absence de registre sur les postes de travail rend difficile l'identification des problèmes actuels et potentiels de santé et de sécurité au travail, qui sert à alimenter les programmes de santé spécifiques à chaque établissement. Cette carence a pour effet de gêner l'intégration du programme de santé et du programme de prévention.

9.101 La Commission devrait mettre en place les mécanismes de prévention prévus à la loi.

b. L'efficacité des interventions

9.102 La Commission ne s'est pas dotée des mécanismes de coordination lui permettant d'avoir un portrait d'ensemble de ses interventions préventives et de celles de ses partenaires tels que les DSC, les ASP, l'IRSST et les associations patronales et syndicales. Elle n'est pas assurée, non plus, que les activités en santé et sécurité du travail de l'ensemble des intervenants sont conformes à ses objectifs, harmonisées avec les orientations poursuivies et effectuées aux bons endroits.

9.103 La Commission ne fait pas, de façon systématique et uniforme, des analyses de la fréquence et de la gravité des lésions professionnelles; elle n'en compile pas le nombre ni le coût par établissement. Elle peut donc difficilement en cerner avec précision l'évolution et les tendances pour être en mesure d'orienter convenablement ses programmes et ses priorités d'intervention. Elle ne peut fournir à ses partenaires et au milieu du travail une information synthétisée et fiable en santé et sécurité du travail. Les données en prévention, nécessaires à la gestion des programmes liés à la LSST et utiles à ces analyses, sont à la fois incomplètes et non intégrées; les types de données recueillies diffèrent parfois d'une région à l'autre.

9.104 La base de données centrale informatisée de prévention, qui compile les principales données sur la prévention à la Commission, nous a en outre permis de noter, par l'examen de son contenu, ce qui suit:

— Aucune donnée des programmes de santé n'est inscrite;

— Les programmes de prévention relatifs aux chantiers de construction ne sont pas inscrits;

— Le nombre d'heures travaillées par employé dans un établissement pendant l'année civile écoulée, requis pour le calcul de la fréquence des lésions professionnelles, n'est pas inscrit.

9.105 La Commission devrait coordonner et contrôler l'ensemble des interventions de prévention relatives à la Loi sur la santé et la sécurité du travail et s'assurer qu'elles sont conformes à ses objectifs.

9.106 La Commission devrait compiler adéquatement les données pertinentes en prévention-inspection afin de pouvoir orienter son action et celle de ses partenaires.

c. Les interventions des partenaires externes

9.107 Les subventions aux DSC. La Commission subventionne les DSC (28,5 M$ en 1987) mais elle n'a pas mis en place les éléments nécessaires pour suivre et favoriser l'efficacité des interventions de ce partenaire.

9.108 En effet, la Commission n'a pas élaboré les programmes cadres de santé au travail prévus à la loi. Dans son projet de contrat type avec les DSC aux fins de la mise en application des programmes de santé, la Commission mentionne que ceux-ci pourraient couvrir l'élaboration d'objectifs de santé et environnementaux, l'identification des populations cibles, la nature et la fréquence des activités, les normes de qualité d'évaluation médicale et environnementale, les besoins de ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'atteinte des objectifs, etc.

9.109 En l'absence de ces programmes cadres et d'objectifs précis à atteindre, les 32 DSC et les 142 points de services de santé ont eux-mêmes établi l'ordre de priorité de leurs interventions. Cependant, la pertinence, l'homogénéité et l'efficacité de ces interventions ne sont pas assurées.

9.110 Les comptes rendus exigés des DSC mettent l'accent sur l'aspect financier plutôt que sur les activités réalisées. Par conséquent, le contenu et la présentation des rapports trimestriels ne permettent pas d'apprécier l'ensemble des activités accomplies par les équipes de base et les équipes de programme.

9.111 Les subventions aux ASP. Les subventions aux ASP (9,9 M$ en 1987) ont été principalement accordées à partir de paramètres d'indexation de leurs dépenses de traitement, de fonctionnement et d'immobilisations de l'année précédente, plutôt qu'à partir des critères que la Commission a déjà élaborés à cette fin, dont certains qu'elle qualifie d'essentiels.

9.112 En outre, les ASP ne rendent pas toutes compte, selon les exigences de la Commission, des activités qu'elles ont réalisées; les rapports reçus ne sont pas l'objet d'une analyse aux fins d'un suivi périodique de l'atteinte des objectifs. La Commission ne peut ainsi apporter, en temps opportun, les correctifs appropriés.

9.113 Les subventions aux associations syndicales. La politique de subvention aux associations syndicales pour la formation et l'information de leurs membres exige que les demandeurs dressent un programme d'activités en matière de santé et de sécurité du travail et préparent un résumé des sujets traités ou des cours qui seront donnés. Les subventions (2,6 M$ en 1987) n'en sont pas moins octroyées en fonction du nombre de membres qu'ils représentent plutôt qu'à partir de l'analyse des demandes.

9.114 Les subventions aux associations d'employeurs. Les subventions aux associations d'employeurs (près de 1,5 M$ en 1987) ne sont pas accordées en fonction des programmes d'activités projetés. Elles sont établies selon le moindre du montant de subvention demandé ou d'une quote-part du nombre d'employés que l'association représente dans l'ensemble des employeurs.

9.115 Le programme d'activités et le budget des associations d'employeurs, qui sont présentés à l'appui de leurs demandes de subvention, ne respectent pas entièrement les critères établis, mais la Commission n'exige pas les éléments minimaux requis pour appuyer les demandes de subvention.

9.116 La politique de subvention aux associations d'employeurs n'impose pas de rapport uniforme de reddition de comptes. Les rapports reçus ne permettent pas toujours de faire le lien entre les activités effectuées pour une année et les activités subventionnées.

9.117 Les subventions pour participation aux travaux de la Commission. Aucune description des travaux à accomplir n'était jointe à la résolution autorisant le versement des subventions annuelles, qui étaient au total de 375 000 $ en 1987, à des associations syndicales et d'employeurs pour leur participation aux travaux de la Commission. Il n'existe pas non plus de comptes rendus, par les bénéficiaires, de l'utilisation des sommes versées par la Commission.

9.118 La subvention à l'IRSST. La Commission verse annuellement une subvention d'équilibre (plus de 13 M$ en 1987) à l'Institut de recherche en santé et sécurité du travail (IRSST). Celui-ci a été constitué, sans intervention du gouvernement, par incorporation en vertu de la Loi sur les compagnies (L.R.Q., chapitre C-38). Les lettres patentes de l'IRSST prévoient que son président et les membres de son Conseil sont les mêmes que ceux qui composent le Conseil d'administration de la Commission.

9.119 L'article 169 de la LSST prévoit que c'est le gouvernement qui peut constituer un tel organisme et en déterminer la nomination des membres, la durée de leur mandat et leur traitement, de même que leurs honoraires et leurs allocations. Selon l'opinion de nos conseillers juridiques, l'IRSST « a été constitué sans égard aux prescriptions impératives contenues à l'article 169 de la loi » et les subventions versées par la Commission à l'IRSST « étaient ainsi irrégulières » jusqu'à ce que des modifications soient apportées à la loi en 1985. Ces modifications n'ont cependant pas changé l'article 169 ni régularisé la constitution de l'IRSST.

9.120 La Commission devrait s'assurer de l'efficacité des interventions effectuées par les DSC, les ASP et les associations syndicales et d'employeurs, et que les subventions qu'elle leur verse sont utilisées conformément à ses objectifs.

9.121 La Commission devrait faire en sorte de régulariser la constitution de l'IRSST.

d. L'inspection

9.122 En général, les interventions des inspecteurs sont faites en conformité avec les lois et les règlements. Nous avons toutefois relevé, dans les dossiers examinés, un nombre appréciable d'interventions qui ne respectaient pas les procédés et les politiques de la Commission, ce, particulièrement quant à la priorité à accorder aux interventions et à leur suivi.

9.123 Pour 22 des 78 dossiers examinés, l'intervention de l'inspecteur n'a pas respecté la priorité fixée incluant huit dossiers qui avaient été identifiés comme hautement prioritaires par la Commission. Dans neuf dossiers parmi les 22 ayant eu au moins un avis de correction, nous avons noté que la date prévue pour la visite de contrôle était échue.

9.124 Pour 1987, la Commission s'est donné l'objectif prioritaire de réduire de 10% la fréquence des lésions professionnelles. D'une part, cet objectif n'a pas, dans son application en inspection, été perçu uniformément d'une région à l'autre; certaines régions visaient le coût, d'autres le nombre des lésions. D'autre part, des régions ont suivi, en

regard de cette opération, une stratégie d'exécution réduisant certains types d'interventions externes (enquêtes d'accidents, plaintes, évaluation, etc.).

9.125 Les interventions des inspecteurs ne sont pas appuyées par un système d'information de gestion uniforme et intégré qui permettrait le suivi des interventions et qui assurerait la cueillette des données de prévention. Deux des principales régions ont développé des applications spécifiques sur un système qui leur est particulier pour cumuler certaines informations manquantes.

9.126 Le manque d'intégration et d'uniformité des systèmes et de l'information de gestion relatifs à l'inspection dans les régions a empêché la Commission d'exercer un contrôle adéquat de l'ensemble des activités d'inspection.

9.127 Les comptes rendus de l'année 1987 étaient partiels et sans uniformité d'une région à l'autre; ils se limitaient aux interventions des inspecteurs vis-à-vis l'opération « moins 10% » et ils n'ont été produits qu'en fin d'année.

9.128 La Commission devrait exercer un contrôle et un suivi des interventions des inspecteurs afin d'en tirer les meilleurs résultats.

Le financement de la Commission

9.129 Les ressources financières de la Commission proviennent principalement des cotisations des employeurs ainsi que des revenus de placements sur les réserves accumulées.

9.130 Le choix d'un mode de financement et de ses modalités d'application, la mise en place de mécanismes pour favoriser l'atteinte d'objectifs généraux, la détermination des besoins financiers annuels en vue de fixer les taux de cotisation des employeurs, l'évaluation des engagements envers les accidentés et la présentation des résultats aux états financiers, tels sont les principaux éléments à considérer en matière de financement.

9.131 La loi exige que la Commission choisisse un mode de financement lui permettant de faire face à ses dépenses lors de leur échéance, par le maintien d'un fonds d'accident suffisant pour payer les prestations futures aux victimes de lésions professionnelles.

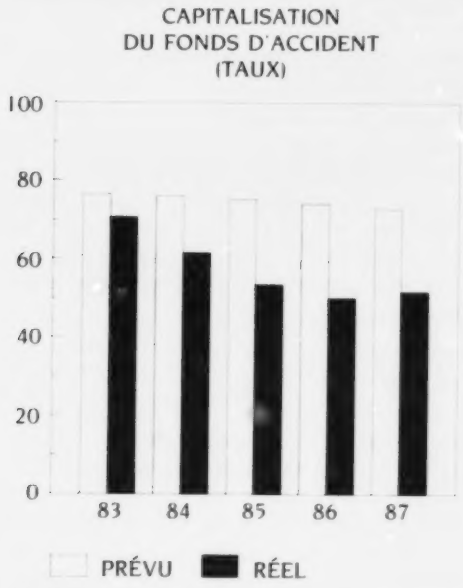
9.132 Le mode de financement doit donc satisfaire à ces exigences et il doit aussi, dans ses modalités d'application, prévoir de quelle façon tenir compte du déficit ou du surplus accumulé au moment de sa mise en application et des écarts qui surviennent entre les prévisions annuelles et les résultats réels; comment tenir compte également de tout événement qui n'aurait pas été prévu lors de la détermination des besoins financiers annuels, tels que les changements législatifs ou réglementaires, les ajustements aux prévisions antérieures et les changements à une hypothèse ou une méthode actuarielle.

a. Le mode de financement

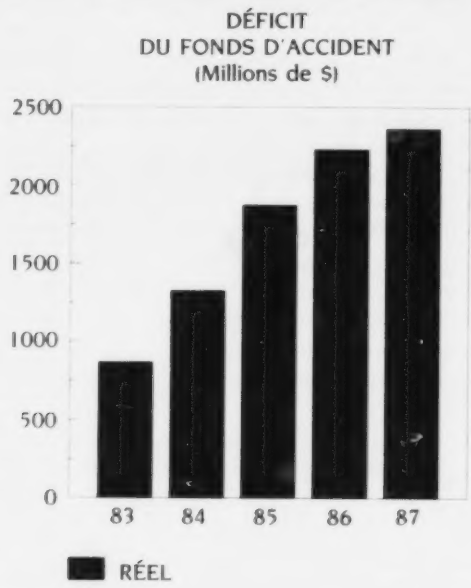
9.133 Les modalités d'application. En 1983, la Commission adoptait un mode de financement, accompagné de modalités d'application. Elle ne cotiserait pas les employeurs pour la totalité du coût des lésions professionnelles de l'année de cotisation pendant 10 ans et elle ne récupérerait pas le déficit accumulé au 31 décembre 1983. Selon les hypothèses retenues, le taux de capitalisation, soit la proportion de l'actif sur le passif de la Commission, devait passer de 77% au 31 décembre 1983 à 73% au 31 décembre 1987.

9.134 Les engagements non pourvus (dette non provisionnée) étaient, au 31 décembre 1987, de 1 030 M$ de plus qu'anticipé et, comme l'indique le graphique 9.6, le taux de capitalisation était de 52 %. La dette non provisionnée, représentant le déficit du fonds d'accident (graphique 9.7), était de 2 360 M$ à cette même date.

Graphique 9.6



Graphique 9.7



9.135 Une bonne partie de l'écart de 1 030 M$ provient de surévaluations ou de sous-évaluations des besoins financiers et des changements de méthodes et d'hypothèses actuarielles.

9.136 Les modalités d'application du mode de financement, adoptées en 1983, prévoyaient la façon de traiter les écarts entre les besoins financiers prévus et les résultats réels. Ces écarts sont explicités dans le tableau qui suit, pour les années 1985, 1986 et 1987. Cependant, depuis l'adoption du mode de financement, ces modalités n'ont pas été appliquées. La Commission a plutôt, selon les circonstances, pris des décisions chaque année sur la façon de traiter les écarts. Par exemple, la Commission a décidé de récupérer, lors de la cotisation de 1988, un montant de 63,4 M$ correspondant au déficit des programmes d'indemnisation et de réadaptation pour les lésions survenues en 1986, mais n'a pas tenu compte des autres surplus ni du déficit de la même année de cotisation, qui apparaissent au tableau.

Écarts entre les besoins financiers prévus et les résultats réels (millions de $)	1985	1986	1987
Sur ou sous-évaluation des besoins financiers			
Année de cotisation:			
Cotisation	(50,5)	15,7	15,7
Indemnisation et réadaptation	(70,1)	(63,4)	116,3
Retrait préventif	(12,9)	(9,2)	12,0
Prévention	30,2	29,5	32,9
Autres éléments	25,3	28,9	53,8
	(78,0)	1,5	230,7
Années antérieures:	(79,5)	(62,5)	65,0
	(157,5)	(61,0)	295,7
Changements de méthodes et d'hypothèses actuarielles	5,4	(57,1)	(93,5)
Écart total *	**(152,1)**	**(118,1)**	**202,2**
Besoins financiers prévus à la tarification	**824,9**	**895,4**	**1 167,5**

* Apparaît aux états financiers de la Commission sous le titre « Solde de l'excédent des dépenses sur les revenus ».

9.137 En septembre 1987, la Commission a abrogé les modalités d'application du mode de financement sans en adopter de nouvelles. Comme nous l'illustrons ci-après pour les besoins financiers de 1988, l'absence de modalités ne favorise pas la continuité dans la détermination de la tarification et des engagements, et elle en rend le suivi difficile. On ne peut être assuré, par conséquent, que les orientations de la Commission en matière de financement lui permettront de satisfaire aux exigences de la loi.

9.138 Les besoins financiers de 1988. Les décisions de la Commission à l'égard de la tarification 1988, prises à l'automne 1987, lui permettront de réaliser d'importants surplus d'opération et d'augmenter le taux de capitalisation du fonds d'accident. Selon le mode de financement en vigueur pour l'année 1988, elle ne pouvait cotiser qu'à 90% du coût des lésions professionnelles. Par conséquent, les employeurs pourraient payer plus, pour les lésions professionnelles de 1988, que ce que la loi permet de cotiser. De fait, la Commission a pris les décisions suivantes:

— Elle a décidé, comme mentionné précédemment, de récupérer en 1988 le déficit de 63,4 M$ attribuable aux lésions professionnelles survenues en 1986, sans considérer les autres écarts de la même année;

— Elle a changé la période de référence pour sa projection du nombre de victimes de lésions. Le premier trimestre de 1987, qui indiquait une réduction de croissance de la fréquence et de la gravité des lésions, a été ignoré de crainte qu'il ne s'agisse d'une déviation statistique temporaire;

- Elle a retenu des scénarios pessimistes de fréquences de lésions pour minimiser la probabilité de réaliser un déficit d'opération au titre de l'indemnisation;

- Elle n'a pas considéré les résultats de son opération « moins 10% » en prévention-inspection;

- Elle a estimé le coût du programme de retrait préventif à 53 M$ en 1988, ce qui représente des augmentations de 66% et de 43% par rapport à 1986 et 1987 respectivement, malgré le fait qu'elle compte resserrer ses contrôles d'admissibilité. Il en résultera probablement un surplus d'au moins 10 M$ à ce titre;

- Elle a augmenté de 35 M$ la provision pour événements imprévus afin, notamment, de pourvoir à des remises de cotisations aux employeurs. Or, par après, dans son rapport annuel, la Commission a manifesté son intention de récupérer ces remises auprès de chaque catégorie d'employeurs dans le même temps et durant la même période que les sommes versées.

9.139 La Commission devrait appuyer ses décisions en matière de tarification sur des modalités précises d'application du mode de financement et les utiliser avec continuité.

b. L'évaluation des besoins financiers annuels et des engagements

9.140 Chaque année, la Commission doit estimer ses besoins financiers pour déterminer les taux de cotisation. Cet exercice de tarification s'effectue six mois avant l'application de ces taux. La Commission doit aussi, pour établir les dépenses d'indemnisation de l'exercice, évaluer à la fin de chaque année ses engagements envers les accidentés.

9.141 Les méthodes et les hypothèses utilisées pour ces évaluations doivent être appliquées avec rigueur et continuité d'une année à l'autre et les données utilisées doivent être complètes, pertinentes et fiables. C'est à cette condition qu'il devient possible de minimiser les écarts de prévision et de répartir la charge financière entre les employeurs, conformément au mode de financement et à la loi.

9.142 L'évaluation du coût des lésions professionnelles. Des variations importantes non prévues dans la fréquence des lésions professionnelles, les coûts d'assistance médicale et la durée de consolidation médicale et de réadaptation depuis l'adoption de la nouvelle loi, font partie des raisons qui expliquent, selon la Commission, pourquoi l'estimation des besoins financiers annuels est difficile depuis quelques années.

9.143 Au moment de notre vérification, la Commission n'avait pas d'analyse identifiant les causes de ces variations de manière à en prévoir l'évolution avec suffisamment d'assurance. Ainsi, les projections pour l'établissement de la tarification sont basées sur l'observation de tendances globales, ce qui incite les actuaires de la Commission à utiliser une fourchette de probabilités de fréquence pour parer à l'imprévisible. Il en est résulté, comme l'indique le tableau précédent, un excédent de 116 M$ ou de 14% par rapport aux prévisions d'indemnisation et de réadaptation en 1987; on prévoit que l'excédent de 1988 à ce titre sera encore très important.

9.144 Les révisions et les changements de méthodes et d'hypothèses. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (LATMP), la Commission a entrepris une refonte de la méthodologie destinée à l'évaluation des réserves actuarielles. Cette méthodologie comporte l'utilisation d'hypothèses dont la justesse a une grande influence sur l'évaluation des engagements de la Commission et sur l'estimation du coût des lésions pour fins de

tarification. Nous avons constaté l'absence d'une politique de révision périodique des hypothèses actuarielles utilisées dans l'évaluation des engagements de la Commission et dans l'estimation du coût des lésions professionnelles pour fins de tarification.

9.145 Au cours des dernières années, plusieurs ajustements ont été apportés lors de l'évaluation des engagements, à certaines méthodes et hypothèses. La documentation à l'appui de ces ajustements (57,1 M$ en 1986 et 93,5 M$ en 1987) ne permettait pas de distinguer clairement s'il s'agissait d'un changement d'hypothèse, d'une mise à jour d'hypothèse ou d'un changement de méthodologie. Il importe que l'on puisse faire ces distinctions en raison de leur effet différent sur les résultats de l'exercice en cours et ceux des exercices antérieurs. Ces ajustements ont pour la plupart été considérés comme des changements de méthodes et d'hypothèses et présentés aux états financiers à titre de poste exceptionnel.

9.146 L'absence d'une politique de révision périodique des hypothèses et de précision sur la nature des ajustements peut entraîner une distorsion dans la présentation des états financiers. Elle peut également conduire à un taux de cotisation moyen trop élevé ou trop faible pendant des années.

9.147 La correction de 50 M$ apportée aux états financiers de 1987 pour constater l'amélioration de l'espérance de vie des bénéficiaires au cours des dernières années est un exemple d'ajustement considéré comme modification d'hypothèse et qui aurait pu être imputé sur plusieurs années par la révision régulière des hypothèses.

9.148 La Commission devrait, dans la mesure du possible, identifier les causes des variations de fréquence et de gravité des lésions professionnelles au cours des dernières années, se doter d'une politique de révision périodique des hypothèses actuarielles et préciser la nature des changements apportés aux hypothèses et aux méthodes.

c. Les mécanismes liés au financement

9.149 Les mécanismes liés au financement visent notamment la stabilité des taux de cotisation, la répartition équitable du coût du régime entre les employeurs (plus de 160 000 en 1988) et la diminution de la fréquence et de la gravité des accidents par l'incitation à la prévention. Parmi ces mécanismes que la Commission a mis en place, nous mentionnons:

— La réserve pour fluctuation du taux de rendement;
— La méthode d'évaluation des placements à long terme;
— La structure de classification des employeurs;
— La règle limitant les variations de taux d'une unité;
— Les deux systèmes de cotisation basés sur le mérite ou le démérite.

9.150 Ces mécanismes ont des effets importants sur la situation financière de la Commission et sur les taux de cotisation. La Commission n'a pas précisé les objectifs et les autres effets recherchés par l'application de chacun de ces mécanismes. Elle ne peut donc savoir dans quelle mesure ils sont efficaces et cohérents.

9.151 La réserve pour fluctuation du taux de rendement. La réserve pour fluctuation du taux de rendement est liée, selon la Commission, à un souci de stabilité des taux de cotisation. Elle est une composante des réserves actuarielles. On y cumule, depuis 1984, les écarts annuels entre le taux de rendement réel (le taux obtenu sur les placements à long terme moins l'inflation) et le taux fixe de 3% que l'on prévoit obtenir à long terme. Les taux de rendement réels depuis 1984 sont nettement supérieurs au taux fixe de 3% utilisé par la Commission et c'est pourquoi cette réserve atteint 235,3 M$ au 31 décembre 1987.

9.152 Le recours à cette réserve a pour effet de ne pas refléter dans la tarification la conjoncture économique actuelle. Présentement, cette politique d'utilisation d'un taux fixe de 3 % augmente les réserves actuarielles et la cotisation des employeurs. De récentes études des professions comptables et actuarielles favorisent l'utilisation de taux fixes prévisibles à long terme mais modifiés par les prévisions à court terme.

9.153 La méthode d'évaluation des placements à long terme. La méthode d'évaluation des placements à long terme a une influence importante sur la valeur comptable de l'ensemble des actifs de la Commission et par conséquent sur le taux de capitalisation du fonds d'accident. La méthode en usage prévoit que les placements sont ajustés annuellement des variations de valeur et des gains et pertes réalisés lorsqu'il y a vente, et que ces ajustements sont répartis sur une période de 10 ans.

9.154 D'une part, l'Institut Canadien des Comptables Agréés recommande que la répartition de tels ajustements n'excède pas cinq ans. Si la période de répartition était ramenée à cinq ans, le passif de la Commission serait diminué d'environ 100 M$.

9.155 D'autre part, l'utilisation d'un taux fixe à long terme pour évaluer les engagements inscrits au passif de la Commission n'est pas cohérente avec l'utilisation d'une valeur ajustée pour l'évaluation des placements. La valeur ajustée prend en compte les variations à court terme pour les placements alors que les engagements, calculés avec un taux fixe de 3 %, ne sont pas ajustés, sauf en première année, des variations à court terme. Dans le commentaire précédent, nous avons indiqué que ces dernières variations sont cumulées dans les réserves et atteignent 235,3 M$ au 31 décembre 1987.

9.156 La structure de classification des employeurs. Le but de la structure de classification, selon la Commission, est de répartir les employeurs par catégorie selon l'analogie des activités exercées et des risques qui s'y rattachent. La Commission n'a pas précisé les objectifs généraux de ce mécanisme.

9.157 De 1983 à 1987, le nombre d'unités de classification a augmenté graduellement de 688 à 899 afin de donner suite aux demandes des employeurs qui évoquaient des différences entre leur situation et celle du groupe auquel ils étaient associés. La Commission a aussi estimé que son secteur « Prévention » avait besoin d'une structure de classification beaucoup plus détaillée.

9.158 Selon son plan d'action, la Commission désire simplifier son système de classification des employeurs et réduire à moins de 300 le nombre d'unités.

9.159 Le grand nombre d'unités est actuellement la cause de deux difficultés importantes. Premièrement, une unité sur cinq serait peu crédible sur le plan statistique compte tenu de sa faible masse salariale. Pour les fins de la tarification 1988, la Commission a évalué à 174 ou 19 % le nombre d'unités non crédibles lesquelles regroupent plus de 4 500 employeurs. Deuxièmement, plus les activités économiques se divisent en un grand nombre d'unités, plus les limites qui marquent les distinctions entre ces dernières deviennent floues.

9.160 De plus, la Commission utilise deux structures de classification distinctes et le titre des unités diffère souvent d'une structure à l'autre. En effet, pour la cotisation, les employeurs sont classifiés par dossier financier alors que pour les fins de la prévention-inspection, ils le sont par établissement. Cette situation est une source de difficultés administratives.

9.161 La règle limitant les variations de taux d'une unité. Pour éviter la variation brusque du taux de cotisation d'une unité de classification, la Commission a établi une règle qui limite l'augmentation ou la diminution du taux de l'unité d'une année à l'autre.

9.162 L'application de cette règle conduit à des écarts parfois importants entre le taux qui refléterait l'expérience réelle des employeurs de cette unité et le taux auquel ils sont cotisés. Des employeurs peuvent attendre plusieurs années pour atteindre le taux de leur expérience réelle, ce qui n'incite pas aux mesures de prévention. Cette règle touche le tiers des 837 unités de classification des classes régulières de 1988, représentant 11 % des cotisations. Si les employeurs concernés avaient eu à payer le taux de leur expérience réelle depuis l'application de cette règle, l'impact total aurait été de 62 M$, soit une augmentation de cotisation de 30 M$ pour certains et une diminution de 32 M$ pour d'autres.

9.163 Les deux systèmes de cotisation basés sur le mérite ou le démérite. Les systèmes de mérite ou de démérite ont, selon la Commission, pour objectif premier d'inciter les employeurs à la prévention. Ils visent, de plus, à reconnaître les diversités d'expérience en accidents du travail qui peuvent exister entre les employeurs d'une même unité.

9.164 Il existe deux systèmes de mérite-démérite. L'un est un système particulier pour les employeurs qui exercent certaines activités spécifiques. Les 2 525 employeurs qui en font partie paient un taux qui fait en sorte que leur cotisation (79 M$ en 1988) se rapproche du coût réel de leurs accidents. L'autre est un système général applicable à d'autres employeurs selon que leur cotisation excède un certain seuil. Des démarches d'employeurs ont fait passer ce seuil de 850 $ pour la cotisation de 1987 à 50 000 $ pour celle de 1988. En 1988, les 1 780 employeurs qui font partie du système général paient près de 50% de la cotisation totale de la Commission.

9.165 Les modalités d'application des deux systèmes et leurs particularités ont pour effet de réduire de façon importante leur contribution à l'atteinte des objectifs recherchés par leur mise en place. Dans le système général, l'expérience d'un employeur au titre des lésions professionnelles ne se répercute sur sa cotisation que quatre à six ans plus tard et les deux systèmes ne s'appliquent qu'à environ 3% des employeurs. En outre, les employeurs ne peuvent apprécier leurs efforts de prévention ; celle-ci se fait par établissement et le mérite ou le démérite est calculé par dossier financier de l'employeur à la Commission.

9.166 La Commission devrait préciser les objectifs et les autres effets recherchés par les mécanismes liés au financement et s'assurer de la cohérence des mécanismes avec les objectifs poursuivis.

La cotisation des employeurs

9.167 Après avoir estimé ses besoins financiers, la Commission détermine les taux de cotisation de chacune des unités de classification représentant des divisions de l'activité économique. Ces taux sont fonction principalement du coût des lésions professionnelles de chacune des unités. La classification des employeurs et l'imputation du coût des lésions aux unités d'activités influencent la justesse du taux de cotisation.

9.168 La Commission cotise annuellement l'employeur selon le taux de l'unité dans laquelle il est classifié. Comme prescrit à l'article 306 de la LATMP, la Commission « calcule le montant d'une cotisation à partir de l'estimation faite par l'employeur des salaires qu'il prévoit devoir payer pendant l'année en cours et ajuste le montant de la cotisation de l'année précédente à partir de la déclaration faite par l'employeur du montant des salaires qu'il a payés pendant cette année ». L'employeur doit transmettre cette estimation des salaires à la Commission avant le 1er mars de chaque année. De plus, la Commission

accorde un rabais ou impose une cotisation supplémentaire, à titre de mérite ou de démérite, à certains employeurs en fonction des coûts de lésions professionnelles qui leur sont imputables.

a. La classification des employeurs

9.169 L'exactitude de la classification dépend à la fois de la fidélité de l'information que les employeurs transmettent à la Commission et de la justesse des décisions prises lors du traitement de cette information. La Commission a mis en place plusieurs mécanismes dans le but de s'assurer de la bonne classification des employeurs. Aux renseignements sur les activités, demandés lors de la déclaration annuelle des salaires, s'ajoutent notamment la vérification chez les employeurs des renseignements fournis, l'envoi de formulaires de déclaration d'activités et le contrôle de la qualité.

9.170 Malgré les contrôles en place, l'exactitude de la classification n'est pas assurée. Notre vérification nous a permis de noter que plusieurs employeurs étaient mal classifiés. Les résultats des vérifications effectuées par la Commission auprès des employeurs et les autres révisions de la classification ont conduit à de nombreuses corrections; elles font ressortir le manque de fiabilité de l'information servant à classifier les employeurs et la faiblesse des autres mécanismes de contrôle.

9.171 D'après les résultats des vérifications effectuées sur place par les représentants de la Commission et terminées en 1987, environ 18 % ou 219 des 1 225 employeurs visités ont vu leur classification modifiée à l'égard d'un ou de plusieurs dossiers financiers. Plusieurs autres éléments liés aux déclarations des employeurs ont aussi été ajustés à cette occasion. Le tableau qui suit présente des statistiques sur les résultats de ces vérifications, qui ont entraîné une cotisation supplémentaire d'environ 7 M$.

Résultats des vérifications effectuées par la Commission auprès des employeurs

Ajustements effectués	Employeurs		Cotisation supplémentaire
	Nombre	% sur 1225	(milliers de $)
Modification de classification	219	17,9	2 073
Salaires déclarés	385	31,4	1 411
Répartition des salaires ou gages communs entre dossiers	102	8,3	619
Calcul de l'excédent des salaires assurables	245	20,0	61
Artisans et travailleurs autonomes	120	9,8	385
Autres (protection personnelle, ajustement des salaires de l'année courante, ...)	285	23,3	2 622
			7 171

9.172 La révision en 1987 de la classification des employeurs de 37 unités a aussi permis à la Commission d'établir que cette classification n'était pas conforme aux activités exercées dans 5 % des cas. Cette révision, qui a entraîné des changements de taux de cotisation à de nombreux dossiers financiers, a été faite à partir de l'information restreinte et de faible valeur demandée et reçue des employeurs.

9.173 Par ailleurs, le contrôle de la qualité, exercé par la Commission dans les régions et au niveau du central, ne permet pas toujours de juger de la justesse de la classification. Nous avons observé des différences marquées dans la nature et l'étendue des contrôles exercés dans les régions: dans certaines d'entre elles il ne s'exerce que peu ou pas de contrôles. Au niveau central de la Commission, le contrôle pratiqué à partir des documents expédiés par les régions porte principalement sur l'uniformité de l'inscription des transactions au système informatique; il touche peu la justesse des décisions prises, l'information étant d'ailleurs souvent insuffisante pour permettre une telle évaluation.

9.174 La Commission devrait poursuivre ses efforts en vue de s'assurer que l'information qu'elle obtient des employeurs, le traitement de cette information et les contrôles exercés permettent une juste classification des employeurs.

b. L'*imputation des coûts*

9.175 En vertu de la LATMP, la Commission impute à l'employeur le coût des prestations dues en raison d'un accident du travail; elle porte ce coût au compte de l'établissement où le travailleur occupait son emploi au moment de l'accident.

9.176 Nous avons observé que l'imputation du coût des lésions professionnelles aux dossiers des employeurs et aux unités de classification n'est pas toujours conforme ni toujours juste. De nombreuses imputations et des corrections d'imputations de coûts, effectuées tardivement et pour des sommes importantes, contribuent à fausser le calcul de la cotisation.

9.177 Ces déficiences dans l'imputation concernent notamment les sujets suivants:

9.178 Les indemnités pour dommages corporels. La Commission estime que, pour la période d'août 1985, date d'entrée en vigueur de la LATMP, à février 1988, 45 000 travailleurs ont été victimes d'une lésion professionnelle donnant droit à une indemnité pour dommages corporels. La Commission prévoit verser plus de 200 M$ à ce titre. Au 1er janvier 1988, elle n'avait rien versé à ces victimes ni imputé le coût aux employeurs concernés. Le versement des premières indemnités se fera dans un délai pouvant atteindre 2 1/2 ans à compter de la date de la lésion professionnelle. Selon l'évaluation de la Commission, le nombre de dossiers atteindra 60 000 avant que le retard ne soit éliminé.

9.179 Ainsi, au début de 1988, plus de 200 M$ d'indemnités n'étaient pas encore imputés aux dossiers des employeurs ni aux unités de classification visées. Les employeurs concernés et assujettis au mérite-démérite n'ont pas encore eu, à cause des modalités de calcul du système, à supporter de charges ou de cotisations additionnelles pour ces indemnités. L'ensemble des employeurs en ont déjà assumé le coût.

9.180 Les corrections d'imputation de coûts d'accidents. La Commission a imposé en trop des cotisations à des employeurs pour des coûts d'accidents qui ne leur étaient pas imputables. En conséquence, des employeurs peuvent lui en demander le remboursement.

9.181 Au 31 mars 1988, plus de 6 200 demandes, reçues à la Commission, n'avaient pas encore été traitées. La Commission estime à environ 120 M$ le montant des cotisations qu'elle devra rembourser pour des demandes découlant de la LAT. La Commission avait

déjà aussi reçu à cette même date 3 800 demandes relatives à la LATMP mais, en juin 1988, elle n'avait pas encore estimé le montant des remboursements qu'elles pouvaient entraîner.

9.182 Le retard dans le traitement de ces demandes de corrections d'imputation de coûts d'accidents a pour effet de fausser la cotisation puisque des coûts trop élevés ont été imputés à certaines unités de classification plutôt qu'à d'autres.

9.183 La conformité de l'imputation des coûts par établissement. La Commission ne respecte pas certaines dispositions de la LATMP relatives à l'imputation des coûts de lésions professionnelles par établissement. Plus particulièrement:

— Elle ne tient pas de comptes distincts pour chaque établissement d'un employeur;

— Elle impute à l'employeur le coût des prestations dues en raison d'un accident du travail, mais ne le porte pas au compte de l'établissement où le travailleur occupait son emploi au moment de l'accident.

9.184 L'application de ces dispositions législatives fournirait à la Commission et aux employeurs une information de gestion pertinente. L'information financière serait utile à l'orientation des efforts de prévention vers les établissements où les coûts d'accidents sont les plus élevés proportionnellement.

9.185 La Commission ne peut répartir le montant du mérite ou du démérite d'un employeur par établissement, en fonction de sa propre expérience. Elle le fait plutôt par dossier financier en proportion des cotisations ou des salaires cotisables de chaque dossier. Les renseignements fournis aux employeurs ne leur permettent pas de faire le lien entre le mérite-démérite attribué par dossier financier et les efforts de prévention investis dans chacun de leurs établissements.

9.186 L'imputation à des dossiers fermés. Dans certaines circonstances, par exemple lors d'un changement dans les activités ou d'une fusion d'entreprises, la Commission doit procéder à la fermeture et à l'ouverture de nouveaux dossiers d'employeurs.

9.187 Avant de fermer le dossier financier, la Commission doit vérifier si des coûts d'accidents y ont été imputés après la date effective de l'événement et faire les corrections qui s'imposent.

9.188 Nous avons constaté que le processus de correction d'imputation aux dossiers des employeurs ne permet pas de corriger promptement les dossiers. Les contrôles en place n'assurent pas que les intervenants à la Commission signalent avec diligence, au service comptable, tous les dossiers à corriger.

9.189 D'après la Commission, il y avait, au début de 1988, près de 5 800 dossiers financiers qui avaient été fermés sans y faire la correction d'imputation. Ces dossiers concernent des accidents survenus en 1984, 1985 et 1986 et la Commission ne connaît pas l'importance des sommes en cause.

9.190 Cette imputation de coûts à des dossiers fermés fausse le calcul du rabais ou de la cotisation supplémentaire des employeurs assujettis au système de cotisation basé sur le mérite ou le démérite. Elle peut également influencer le calcul des taux de cotisation des unités de classification.

9.191 La Commission devrait s'assurer que l'imputation du coût des lésions professionnelles aux dossiers des employeurs et aux unités de classification soit conforme et que les imputations et les corrections d'imputation s'effectuent avec diligence.

c. L'établissement de la cotisation

9.192 Les divers renseignements et documents que doit fournir l'employeur à la Commission pour fins de cotisation et leurs délais de transmission sont prévus à la LATMP. Ce sont notamment les suivants:

— « Un avis écrit de son identité et des nom et adresse de chacun de ses établissements dans les 14 jours du début de ses activités »;

— « Dans les 60 jours du début de ses activités, pour chacun de ses établissements, la nature de ses activités et une estimation des salaires bruts qu'il prévoit payer à ses travailleurs jusqu'au 31 décembre suivant »;

— « Un avis écrit de toute modification significative dans la nature des activités qui sont exercées dans un de ses établissements, dans les 14 jours de cette modification »;

— « Chaque année, avant le 1er mars, un état qui indique, notamment, pour chacun de ses établissements, le montant des salaires bruts gagnés par ses travailleurs au cours de l'année civile précédente et une estimation des salaires bruts qu'il prévoit payer à ses travailleurs pendant l'année civile en cours ».

9.193 L'employeur doit acquitter sa cotisation dans les 30 jours qui suivent la mise à la poste de l'avis de cotisation par la Commission, sauf dans les cas où il a pris entente avec la Commission pour l'acquitter en six versements mensuels.

9.194 La LATMP prévoit des intérêts, qui sont en quelque sorte des pénalités, pour les employeurs en défaut de transmettre les renseignements et documents requis ou d'acquitter la cotisation aux dates prescrites. Pour le premier mois de retard, ces intérêts (tenant lieu de pénalité) sont de 5 % de la cotisation payable ou qui aurait dû être payée; des intérêts s'ajoutent pour les mois de retard subséquents. La Commission doit aussi réclamer des intérêts si l'employeur a sous-estimé de 25 % ou plus les salaires qu'il prévoyait payer à ses travailleurs.

9.195 Le processus annuel de cotisation consiste donc à vérifier si l'information reçue des employeurs est complète, et à la saisir ensuite au système informatique, qui effectue les calculs de la cotisation, l'ajuste pour tenir compte des éléments de mérite-démérite puis émet l'avis de cotisation.

9.196 Les intérêts non réclamés. La Commission accorde des délais additionnels à ceux de la loi avant de réclamer les intérêts (tenant lieu de pénalité) prescrits à l'égard de la production de la déclaration salariale ainsi que du paiement de la cotisation. Pour 1987, les délais supplémentaires accordés étaient généralement de 10 jours pour la production de la déclaration salariale et de 15 jours pour le paiement de la cotisation. Le délai de paiement accordé était de 30 jours pour le premier versement lorsque l'employeur acquittait sa cotisation par mensualités.

9.197 La décision de la Commission d'accorder aux employeurs des délais additionnels aux délais prescrits représente, pour 1987, plus de 26 M$ d'intérêts (tenant lieu de pénalité) non réclamés, soit 21 M$ pour les déclarations salariales et près de 6 M$ pour le paiement des cotisations. Pour les fins du calcul dans ce dernier cas, nous avons alloué cinq jours pour l'acheminement postal.

9.198 En réclamant aux dates prescrites les sommes en cause, la Commission aurait pu les avoir plus tôt à sa disposition et augmenter ainsi ses revenus de placement de plus de 400 000 $.

9.199 Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné à la Commission dans le cadre de la vérification des états financiers de 1986, les employeurs qui n'ont pas transmis à temps l'avis du début de leurs activités ou qui n'ont pas informé la Commission des modifications importantes à la nature de leurs activités ne se font pas facturer pour les intérêts (tenant lieu de pénalité).

9.200 Nous avons aussi constaté que les intérêts pour une sous-estimation de 25 % ou plus des salaires ne sont pas imposés aux employeurs dont la somme des salaires versés à leurs travailleurs est de moins de 100 000 $ pour l'année de cotisation.

9.201 La Commission doit appliquer les dispositions de la loi à l'égard des intérêts à réclamer des employeurs contrevenants.

9.202 Les ajustements des estimations de salaires par les employeurs. Afin d'inciter l'employeur à fournir une juste estimation des salaires qu'il prévoit verser pour l'année en cours, la loi prévoit des intérêts si le montant effectivement payé en salaires pour une année dépasse de 25 % ou plus l'estimation qu'il a fournie. La loi prévoit aussi que les intérêts ne sont pas réclamés par la Commission pourvu que l'employeur transmette avant le 31 octobre de l'année concernée une nouvelle estimation, qu'il justifie l'erreur d'estimation et qu'il paie la cotisation correspondante.

9.203 Nous avons constaté que la Commission, en règle générale, n'exige pas de l'employeur les raisons pour lesquelles il ne pouvait, au temps prescrit, faire une estimation suffisante des salaires qu'il prévoyait payer pour l'année en cours. Elle ne dispose pas non plus de critères permettant d'apprécier les raisons de ces ajustements. La non-justification des ajustements fait bénéficier l'employeur d'un délai pouvant atteindre huit mois pour payer, sans intérêt, le montant de la cotisation correspondant à son ajustement.

9.204 En vue de déterminer l'importance des sommes en cause, nous avons dénombré les ajustements d'estimations de salaires de l'année de cotisation 1987, effectués avant le 31 octobre, et qui augmentaient d'au moins 25 % et 100 000 $ les estimations initiales. Les 1 280 employeurs concernés avaient initialement estimé leurs salaires à 1 057,6 M$, pour des cotisations de 52,1 M$. Les ajustements apportés à leurs prévisions salariales se sont élevés à 849,4 M$. Ces changements ont donné lieu à des augmentations de cotisation de 45,9 M$, soit 88,1 % de la cotisation initiale. Un bon nombre d'employeurs parmi ceux-ci sous-estiment ainsi leurs salaires de façon substantielle depuis au moins deux ans.

9.205 La Commission devrait obtenir des employeurs les raisons pour lesquelles ils ne pouvaient au temps prescrit faire une estimation suffisante des salaires qu'ils prévoyaient payer pour l'année en cours et se doter de critères permettant d'apprécier les raisons invoquées.

9.206 Le traitement annuel des déclarations des salaires. L'émission d'avis de cotisation après le 1er mars a pour effet de retarder la date d'exigibilité de la cotisation. Nous avons constaté que la Commission n'avait pas défini d'objectifs opérationnels sur le délai de traitement annuel des déclarations salariales et qu'elle n'avait pas analysé les délais de traitement de chacune des deux étapes de la cotisation. Ces étapes sont l'examen et la saisie au système informatique et ensuite l'émission des avis de cotisation.

9.207 En vue de vérifier si les moyens mis en place par la Commission pour le traitement des déclarations salariales permettent que l'avis de cotisation soit émis le plus tôt possible, nous avons compilé des données sur le traitement des déclarations de 1987. Les résultats de notre analyse démontrent que 55 % des déclarations ont été saisies après le 1er mars; 45 % de ces déclarations saisies après le 1er mars ont pris six jours et plus à franchir la première étape de traitement. Par ailleurs, 23 % des avis de cotisation émis après le 1er mars l'ont été à la suite d'un délai d'au moins six jours de la date de saisie des déclarations afférentes.

9.208 Plusieurs causes font que des avis de cotisation sont émis après le 1er mars. Il y a d'abord la production de déclarations salariales par les employeurs après la date prescrite. Également, le traitement manuel et informatique des déclarations des salaires est retardé par le fait qu'il y a mise à jour des données concernant les dossiers d'employeurs en même temps que se fait la cotisation. Dans de nombreux cas, la Commission doit, pour obtenir des renseignements supplémentaires ou l'information manquante, communiquer avec les employeurs et elle leur accorde jusqu'à 30 jours pour donner suite. Le traitement informatique d'émission de l'avis de cotisation ne s'effectue que lorsque la Commission a complété le traitement manuel de la déclaration salariale de tous les dossiers financiers de l'employeur.

9.209 La Commission devrait prendre les moyens nécessaires à l'émission des avis de cotisation pour le 1er mars ou le plus tôt possible après cette date.

d. Le recouvrement des comptes en souffrance

9.210 Depuis la régionalisation des activités de financement en 1985, le recouvrement des comptes en souffrance est effectué principalement dans les directions régionales. Des listes de comptes en souffrance, c'est-à-dire dont l'échéance pour le paiement de l'avis de cotisation a été dépassée, sont produites et expédiées pour être prises en charge par les directions régionales d'où relèvent les employeurs en défaut. Au 31 décembre 1987, les comptes en souffrance se chiffraient à 53,3 M$.

9.211 Nous avons constaté qu'au cours des dernières années, le recouvrement n'a pas été l'objet d'une attention soutenue. Pour la période de 1982 à 1987, il y a eu un vieillissement appréciable des comptes à recevoir. Ainsi leur ancienneté, qui s'établissait en moyenne à 141 jours à la fin de 1982, atteignait 232 jours au 31 décembre 1987. Pendant cette période, des comptes à recevoir d'une valeur de plus de 70 M$ ont été radiés.

9.212 La Commission devrait exercer un suivi plus rigoureux sur le recouvrement des comptes en souffrance.

La gestion de la Commission

a. La planification corporative et opérationnelle

9.213 Malgré les efforts de planification de la Commission, les modalités d'application des objectifs généraux 1987 étaient imprécises et les objectifs généraux de 1988 n'ont été approuvés par la direction qu'à la fin de février 1988. Nous n'avons relevé aucune évidence que ces derniers objectifs généraux ont été approuvés par le Conseil d'administration. En plus, les objectifs opérationnels de 1988 n'étaient pas encore approuvés par la direction à la fin du premier trimestre.

9.214 Les étapes nécessaires à l'adoption périodique des objectifs généraux et opérationnels de la Commission font partie du processus budgétaire. Or, le Conseil d'administration a approuvé le budget d'opération de la Commission alors que les objectifs n'étaient pas encore adoptés et les priorités identifiées. Pour les années 1987 et 1988, le choix des objectifs généraux et opérationnels et l'établissement des priorités de la Commission ont donc été isolés du processus budgétaire.

9.215 L'existence de critères pour mesurer l'atteinte des objectifs généraux et opérationnels est essentielle. D'une part, il ne nous a pas été possible d'identifier l'existence de critères à l'égard des objectifs généraux de la Commission. D'autre part, les critères ou indicateurs de gestion utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs opérationnels étaient incomplets et avaient pour la plupart été remis en question par les gestionnaires. Ces déficiences ont eu pour effet, d'une part, de réduire le contrôle de la Commission sur ses activités opérationnelles et, d'autre part, de ne pas permettre de mesure uniforme de l'atteinte des objectifs généraux de financement, d'indemnisation, de réadaptation et de prévention-inspection.

9.216 La Commission devrait, pour les fins de sa planification annuelle, approuver ses objectifs généraux et opérationnels en temps utile avant le début de l'exercice et déterminer des critères appropriés pour en mesurer l'atteinte. Elle devrait également préciser les modalités d'application de ses objectifs.

b. L'information de gestion

9.217 L'information de gestion est nécessaire à l'élaboration de stratégies corporatives et d'objectifs réalistes tant corporatifs qu'opérationnels. L'article 167.8 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail oblige d'ailleurs la Commission à maintenir un système d'information de gestion pouvant répondre à l'ensemble de ses besoins de gestion et de reddition de comptes.

9.218 Au moment de notre vérification, la Commission n'avait pas clairement défini, pour chacune de ses principales fonctions corporatives et administratives, quelle information de gestion était nécessaire à chacun des principaux paliers de gestion pour juger de l'atteinte des objectifs corporatifs et opérationnels et pour assurer la saine gestion des ressources. Les gestionnaires n'avaient pas établi le genre et la portée du système d'information requis.

9.219 Depuis 1985, le développement de l'information de gestion s'est concentré sur la mise en place d'un centre d'information ayant pour objet de rendre le contenu des banques de données accessible à tous les gestionnaires. Depuis la mise en place de cette banque d'informations, chaque gestionnaire pouvait et devait décider des paramètres de gestion et de contrôle appropriés à ses besoins. Ainsi, les gestionnaires ont donné une interprétation variée à des données de même nature et ils ont contribué à la mise en place d'une information de gestion personnalisée, ce qui a favorisé le développement de systèmes différents dans chacune des régions. En 1987, malgré la tenue et la compilation de données opérationnelles, les rapports transmis aux différents paliers de gestion ne permettaient pas de suivre le déroulement d'ensemble des activités.

9.220 Pour l'année 1988, les développements en information de gestion mettent l'accent sur un plan de redressement du système réparation, y compris le développement d'une nouvelle banque de données. Ce plan a été adopté au début de l'année et sa réalisation, entraînant des coûts de services externes de 2,4 M$, devrait se faire, selon les prévisions, en sept mois.

9.221 Le développement de cette nouvelle banque de données a débuté avant d'identifier les informations nécessaires à la mesure de l'atteinte des objectifs et à la gestion des ressources. De plus, le développement a été entrepris avant que les autres secteurs qui en dépendent, tels que la prévention-inspection et le financement, aient confirmé leurs besoins d'information.

9.222 La Commission devrait définir quelle information de gestion est nécessaire à chacun des paliers de gestion et s'assurer qu'il y a interprétation uniforme des données de même nature servant au contrôle des activités.

c. La gestion de l'informatique et de la bureautique

9.223 En 1986 et 1987, les principaux intervenants dans la gestion des ressources informatiques étaient la Direction des systèmes, le Comité des priorités et les directions de coordination technique des vice-présidences, sous l'encadrement de la vice-présidence à l'administration, du Comité de direction et du Conseil d'administration.

9.224 Au cours de la dernière année, c'est-à-dire en 1987, la Direction des systèmes avait un budget de près de 23 M$, comptait 200 employés permanents et disposait de services de ressources externes pour plus de 100 années-personne.

9.225 La majorité des systèmes informatiques présentement en exploitation ont été développés entre 1980 et 1985 pour un coût global de 44 M$. Il s'agit de systèmes centraux dédiés aux activités principales de la Commission que sont la réparation, la prévention-inspection, le financement et l'administration. Leur exploitation exige l'utilisation de deux puissants ordinateurs et d'un important réseau de télécommunication provincial reliant environ 1 700 terminaux.

9.226 La planification à moyen et à long termes de l'informatique, l'un des éléments essentiels à l'atteinte des objectifs de la Commission, a connu une discontinuité importante. Depuis quelques années, la Commission n'a pas mis à jour son plan directeur des systèmes, qui se terminait en 1983, ne se dotant depuis que d'une planification annuelle. Les priorités de développement qu'on retrouve dans les plans annuels ne s'appuient pas, en général, sur des analyses coûts/avantages et les orientations en matière de bureautique ne sont pas suffisamment précisées au niveau de l'ensemble.

9.227 Des développements ayant de l'impact sur les orientations informatiques ont été réalisés sans la participation de la haute direction alors que dans d'autres cas, elle ne disposait pas de l'ensemble de l'information requise pour une prise de décision éclairée.

9.228 Diverses difficultés en ont résulté. Par exemple, au début de 1988, la Commission a entrepris, à un coût de 2,4 M$, une opération de redressement à court terme de son système informatique de la réparation et d'une partie de son centre d'information avant d'avoir complété un nouveau plan directeur des systèmes. Un investissement de 300 000 $ pour le développement d'un système d'information de gestion de la Direction des systèmes s'est aussi avéré inutile. Le système développé fut abandonné dès sa mise en exploitation parce qu'il ne répondait pas aux besoins.

9.229 La Commission ne connaît pas la répartition des coûts réels de développement de chacun de ses systèmes informatiques importants. Elle ne connaît pas non plus la répartition à ses activités des coûts d'utilisation des ressources informatiques.

9.230 Au cours de 1986 et 1987, même si le niveau d'activité de développement de ses systèmes était beaucoup moins important que les années précédentes, la Commission figurait parmi l'un des plus grands utilisateurs de personnel contractuel externe en

informatique au gouvernement du Québec. L'examen d'une partie des contrats accordés en 1987 par la Direction des systèmes permettait d'identifier plusieurs cas d'utilisation de personnel contractuel assumant des fonctions à caractère permanent dans le secteur de l'informatique. La Commission explique en grande partie cette situation par l'insuffisance des effectifs autorisés par le Conseil du trésor.

9.231 La Commission devrait s'assurer que le développement de l'informatique et de la bureautique est encadré par un plan à moyen et à long termes.

d. Les normes et pratiques administratives

9.232 Le contrôle budgétaire. Le processus de contrôle et de suivi budgétaires de la Commission se limitait, avant 1988, aux frais d'administration, c'est-à-dire aux dépenses de traitement, de fonctionnement et d'immobilisations. Pour la première fois en 1988, ce processus tenait compte des subventions du secteur prévention-inspection de même que des dépenses de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles.

9.233 Cependant, le processus de contrôle et de suivi budgétaires n'intègre pas encore l'ensemble des éléments du budget de la Commission et notamment les dépenses des programmes d'indemnisation et de réadaptation qui constituent l'objet le plus important des dépenses de la Commission.

9.234 Pour être en mesure de suivre l'évolution des coûts de ses programmes et de ses fonctions administratives, le Conseil d'administration demande depuis quelques années de recevoir en cours d'exercice les résultats prévisionnels, y compris ceux de l'indemnisation et de la réadaptation. Un groupe de travail, constitué d'actuaires-conseils, a reçu le mandat d'examiner notamment l'établissement de réserves et la production d'états financiers sur une base trimestrielle. Dans leur rapport de décembre 1986, les actuaires n'ont pas apporté une réponse complète à cette question. Ils ont recommandé une comparaison trimestrielle entre les déboursés anticipés et réels, sans aborder le problème de l'évaluation périodique des réserves.

9.235 À l'automne 1987, des états financiers intérimaires, avec projections au 31 décembre 1987, ont été préparés avec la collaboration du service de l'actuariat. De tels états financiers intérimaires, préparés périodiquement, permettraient à la haute direction et au Conseil de prendre, en temps opportun, des décisions fondées sur une information plus à jour et complète.

9.236 La Commission devrait intégrer dans son processus de contrôle et de suivi budgétaires l'ensemble des éléments de dépenses. Elle devrait aussi préparer des états financiers périodiques qui comprendraient tous ces éléments de dépenses.

9.237 La gestion des liquidités. La LATMP stipule que « les sommes dont la Commission prévoit ne pas avoir besoin immédiatement pour l'application de la présente loi sont déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec... » (CDPQ).

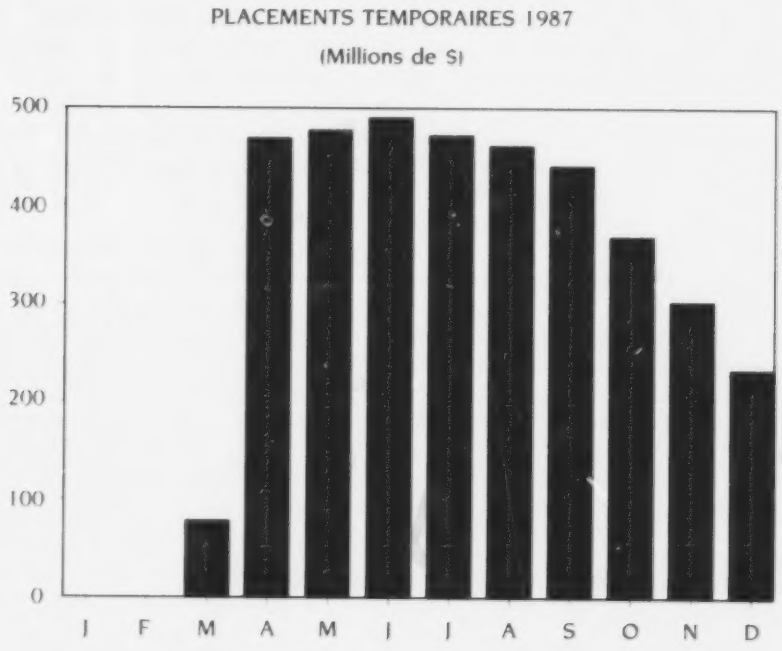
9.238 La Commission a défini son besoin immédiat comme étant celui d'une année. Par conséquent, elle ne dépose à la CDPQ que ses excédents de liquidités annuels, c'est-à-dire l'excédent des recettes de la cotisation sur les déboursés de l'année. Ainsi, en cours de 1987, elle n'a rien déposé à la CDPQ malgré d'importants excédents de trésorerie pendant plus de neuf mois.

9.239 La Commission aura toujours d'importantes liquidités pendant une bonne partie de l'année puisqu'elle perçoit la majorité de ses recettes de cotisation en quelques mois alors que ses déboursés s'échelonnent sur toute l'année. Cependant, elle gère elle-même

ces excédents temporaires sans se prévaloir des possibilités offertes par la CDPQ, laquelle constitue l'instrument de placement privilégié par le législateur pour gérer les fonds excédentaires de la Commission.

9.240 Comme l'illustre le graphique 9.8, au cours des mois de mars à décembre 1987, la Commission avait en moyenne des liquidités de 380 M$ sous forme de placements temporaires; ces liquidités atteignaient près du demi-milliard $ pour la moitié de l'année.

Graphique 9.8



9.241 La Commission devrait, comme le prescrit la loi, confier à la CDPQ la gestion de ses excédents de liquidités.

9.242 L'aménagement des espaces. La Commission a éprouvé de la difficulté à prévoir ses besoins d'aménagement de locaux. L'information nécessaire à la planification des aménagements ou réaménagements n'est pas toujours valable, ni produite en temps opportun. Les besoins sont établis en fonction des effectifs prévus et les données sur ce sujet varient constamment. De fait, la Commission a aménagé ou réaménagé environ 200 000 pieds carrés (le quart de la superficie totale dont elle dispose) au cours de chacune des années 1985, 1986 et 1987. Pour l'ensemble de la Commission, les aménagements et réaménagements ont impliqué l'ajout ou le déplacement d'environ 2 000 appareils téléphoniques pour chacune de ces mêmes années.

9.243 L'aménagement de chacune des 15 directions régionales a été modifié au moins deux fois au cours de ces années. La Commission planifie un autre réaménagement en 1988, à un coût évalué à 5 M$, pour l'ensemble de ces mêmes directions régionales.

Ce coût inclut le réaménagement, prévu pour l'automne 1988, des nouveaux locaux d'une superficie de 107 000 pieds carrés occupés depuis mai 1988 par la Direction régionale de l'Île-de-Montréal.

9.244 De même, en 1987, plus de 400 demandes d'agencements de postes de travail ont été reçues d'employés du siège social. Ces travaux ont été exécutés de façon ponctuelle, conformément aux demandes formulées, par les 15 ouvriers spécialisés du service de gestion des locaux et par quelques contractuels.

9.245 La Commission devrait planifier davantage les aménagements de ses locaux et les agencements des postes de travail.

9.246 Les places de stationnement des employés. La Commission ne se conforme pas à la politique gouvernementale dans les frais qu'elle perçoit et le nombre de places de stationnement qu'elle met à la disposition de ses employés.

9.247 En date du 30 avril 1988, elle percevait 12 $ pour une place extérieure et 18 $ pour une place intérieure alors que les taux fixés par la directive du Conseil du trésor sont de 22 $ pour une place extérieure et de 33 $ pour une place intérieure. Elle subit ainsi un manque à gagner d'environ 125 000 $ par année.

9.248 La Commission loue aussi un nombre important de places de stationnement au bénéfice de ses employés. En se fondant sur les normes fixées en vertu de la politique du Conseil du trésor, la Commission disposerait d'un excédent d'environ 600 places, même en excluant celles situées au siège social de Québec. Le coût annuel de location des quelque 260 places excédentaires pour lesquelles nous avons pu identifier des coûts de location spécifiques est d'environ 180 000 $, déduction faite de la partie perçue des employés.

9.249 La Commission nous avise verbalement qu'elle considère apporter des modifications à l'application de la politique gouvernementale.

Validation des conclusions de vérification

9.250 Nous n'avons pas reçu de la direction de la Commission les commentaires que nous aurions dû normalement attendre de sa part à nos conclusions de vérification.

9.251 Le détail de nos constatations a été remis en temps utile, pour l'obtention de leurs commentaires, aux gestionnaires de la Commission. Nous nous sommes également adressés à la haute direction pour obtenir ses commentaires. La présidente-directrice générale nous a signifié qu'elle préférait s'abstenir. Elle a soutenu qu'elle ne pouvait nous formuler de commentaires comme nous le lui demandions sans risquer que pareille intervention soit perçue comme une ingérence dans le processus de vérification. À son point de vue, il lui fallait éviter toute apparence de conflit d'intérêts pouvant se traduire par une volonté d'atténuer la portée du mandat du vérificateur général à l'endroit de l'organisme qu'elle préside.

9.252 L'expérience de nos vérifications démontre que l'une des façons efficaces pour les dirigeants et les gestionnaires de contribuer à la validation de nos travaux réside dans l'expression de leur point de vue sur nos constatations et recommandations. Ce point de vue doit nécessairement nous être communiqué assez tôt pour qu'il nous soit possible d'en tenir compte avant l'émission de notre rapport. Une telle contribution fait partie du processus de vérification pour les missions comportant le volet d'optimisation des ressources, les critères d'évaluation y étant d'ordre non seulement quantitatif mais aussi qualitatif.

9.253 Le principal avantage recherché dans l'obtention des commentaires est celui de permettre au vérificateur général de communiquer à l'Assemblée nationale et à l'autorité qui a ordonné cette mission de vérification auprès de la Commission, en l'occurrence le Conseil des ministres, des conclusions éprouvées et appuyées par les commentaires d'interlocuteurs valables. En conséquence, les personnes à qui la loi nous fait obligation de faire rapport pourraient alors avoir entre les mains les renseignements nécessaires à l'exercice d'un suivi sur la mise en place, par les responsables de la gestion, des améliorations qui s'imposent.

9.254 Nous trouvons regrettable de n'avoir pu compter sur un tel concours de la part de la direction de la Commission. Nous exprimons ce regret avec d'autant plus de conviction que, dans nos efforts pour obtenir cette contribution de la Commission, nous avons mis beaucoup de soin à en expliquer les objectifs, à rassurer la haute direction quant au danger de l'interprétation abusive à laquelle cette forme de participation à nos travaux aurait pu prêter, à la sensibiliser enfin aux avantages qui pouvaient en résulter pour elle-même et pour les autorités à qui nous devons faire rapport.

Liste des recommandations

L'indemnisation et la réadaptation

a. L'admissibilité des réclamations

La conformité de l'admissibilité

9.29 La Commission devrait obtenir toute l'information requise sur le caractère de la lésion et les éléments de la présomption avant de statuer sur l'admissibilité des réclamations.

Le délai à établir l'admissibilité

9.33 La Commission devrait prendre les moyens pour obtenir des employeurs les informations requises dans les délais prescrits par la loi.

b. Le suivi de l'évolution de la situation du travailleur

La qualité et la pertinence de l'information médicale

9.43 La Commission devrait mettre en place les mécanismes pour s'assurer que l'information obtenue des médecins puisse lui permettre de prendre des décisions éclairées, d'effectuer un suivi de qualité des dossiers et de refuser le paiement des rapports médicaux non utiles ou incomplets.

Les interventions des agents d'indemnisation

9.49 La Commission devrait s'assurer que ses agents d'indemnisation obtiennent l'information que requiert le contrôle du bon déroulement du traitement de la lésion, afin de favoriser un retour au travail dans les plus brefs délais. Elle devrait aussi s'assurer que les interventions sont faites en temps opportun.

9.50 La Commission devrait s'assurer qu'une supervision efficace des intervenants est exercée et que les gestionnaires disposent des outils appropriés à cette fin.

Les interventions des conseillers en réadaptation

9.56 La Commission devrait s'assurer que ses conseillers en réadaptation posent avec célérité des actes concrets de réadaptation en vue de diminuer les coûts d'indemnisation et qu'ils sont l'objet d'une supervision adéquate.

9.57 Elle devrait de plus mesurer l'efficacité de son programme de réadaptation et en tenir compte dans ses interventions de réadaptation.

L'efficience et l'efficacité des interventions

9.63 La Commission devrait organiser le processus de traitement des dossiers de manière à favoriser l'utilisation optimale de son personnel en indemnisation.

Les manuels de procédés administratifs et les autres outils

9.70 La Commission devrait faire en sorte que les manuels à la disposition des intervenants en indemnisation et en réadaptation soient suffisamment précis et complets pour assurer tant la conformité des opérations aux lois et règlements que la qualité des interventions dans les différentes phases du traitement des dossiers.

9.71 Elle devrait sensibiliser les employeurs en les informant des coûts de la réadaptation.

c. La formation et l'information des agents, des conseillers et des médecins externes

9.75 La Commission devrait s'assurer que son personnel en indemnisation et en réadaptation est suffisamment formé et que les moyens qu'elle utilise permettent de bien informer les médecins externes sur les aspects essentiels de leurs responsabilités en matière de suivi médical des dossiers.

d. L'indemnisation

L'exactitude des indemnités versées

9.78 La Commission devrait s'assurer que les indemnités et les remboursements qu'elle verse sont établis à partir de données exactes et complètes et en conformité avec les lois qu'elle administre.

La gestion des surpayés d'indemnisation

9.82 La Commission devrait se doter d'outils permettant un recouvrement optimal des surpayés d'indemnisation.

e. Le contrôle de la qualité

9.88 Les procédés de contrôle de la qualité devraient porter sur l'ensemble des aspects importants en matière d'indemnisation et de réadaptation et être appliqués par des personnes formées à cette tâche et indépendantes des activités contrôlées.

9.89 L'exercice du contrôle de la qualité devrait s'appuyer sur un manuel de procédés administratifs et déboucher, lorsqu'il y a lieu, sur des recommandations d'amélioration.

La prévention-inspection

a. L'implantation de la loi et la mise en place des mécanismes de prévention

9.101 La Commission devrait mettre en place les mécanismes de prévention prévus à la loi.

b. L'efficacité des interventions

9.105 La Commission devrait coordonner et contrôler l'ensemble des interventions de prévention relatives à la Loi sur la santé et la sécurité du travail et s'assurer qu'elles sont conformes à ses objectifs.

9.106 La Commission devrait compiler adéquatement les données pertinentes en prévention-inspection afin de pouvoir orienter son action et celle de ses partenaires.

c. Les interventions des partenaires externes

9.120 La Commission devrait s'assurer de l'efficacité des interventions effectuées par les DSC, les ASP et les associations syndicales et d'employeurs, et que les subventions qu'elle leur verse sont utilisées conformément à ses objectifs.

9.121 La Commission devrait faire en sorte de régulariser la constitution de l'IRSST.

d. L'inspection

9.128 La Commission devrait exercer un contrôle et un suivi des interventions des inspecteurs afin d'en tirer les meilleurs résultats.

Le financement de la Commission

a. Le mode de financement

9.139 La Commission devrait appuyer ses décisions en matière de tarification sur des modalités précises d'application du mode de financement et les utiliser avec continuité.

b. L'évaluation des besoins financiers annuels et des engagements

9.148 La Commission devrait, dans la mesure du possible, identifier les causes des variations de fréquence et de gravité des lésions professionnelles au cours des dernières années, se doter d'une politique de révision périodique des hypothèses actuarielles et préciser la nature des changements apportés aux hypothèses et aux méthodes.

c. Les mécanismes liés au financement

9.166 La Commission devrait préciser les objectifs et les autres effets recherchés par les mécanismes liés au financement et s'assurer de la cohérence des mécanismes avec les objectifs poursuivis.

La cotisation des employeurs

a. La classification des employeurs

9.174 La Commission devrait poursuivre ses efforts en vue de s'assurer que l'information qu'elle obtient des employeurs, le traitement de cette information et les contrôles exercés permettent une juste classification des employeurs.

b. L'imputation des coûts

9.191 La Commission devrait s'assurer que l'imputation du coût des lésions professionnelles aux dossiers des employeurs et aux unités de classification soit conforme et que les imputations et les corrections d'imputation s'effectuent avec diligence.

c. L'établissement de la cotisation

Les intérêts non réclamés

9.201 La Commission doit appliquer les dispositions de la loi à l'égard des intérêts à réclamer des employeurs contrevenants.

Les ajustements des estimations de salaires par les employeurs

9.205 La Commission devrait obtenir des employeurs les raisons pour lesquelles ils ne pouvaient au temps prescrit faire une estimation suffisante des salaires qu'ils prévoyaient payer pour l'année en cours et se doter de critères permettant d'apprécier les raisons invoquées.

Le traitement annuel des déclarations des salaires

9.209 La Commission devrait prendre les moyens nécessaires à l'émission des avis de cotisation pour le 1er mars ou le plus tôt possible après cette date.

d. Le recouvrement des comptes en souffrance

9.212 La Commission devrait exercer un suivi plus rigoureux sur le recouvrement des comptes en souffrance.

La gestion de la Commission

a. La planification corporative et opérationnelle

9.216 La Commission devrait, pour les fins de sa planification annuelle, approuver ses objectifs généraux et opérationnels en temps utile avant le début de l'exercice et déterminer des critères appropriés pour en mesurer l'atteinte. Elle devrait également préciser les modalités d'application de ses objectifs.

b. L'information de gestion

9.222 La Commission devrait définir quelle information de gestion est nécessaire à chacun des paliers de gestion et s'assurer qu'il y a interprétation uniforme des données de même nature servant au contrôle des activités.

c. La gestion de l'informatique et de la bureautique

9.231 La Commission devrait s'assurer que le développement de l'informatique et de la bureautique est encadré par un plan à moyen et à long termes.

d. Les normes et pratiques administratives

Le contrôle budgétaire

9.236 La Commission devrait intégrer dans son processus de contrôle et de suivi budgétaires l'ensemble des éléments de dépenses. Elle devrait aussi préparer des états financiers périodiques qui comprendraient tous ces éléments de dépenses.

La gestion des liquidités

9.241 La Commission devrait, comme le prescrit la loi, confier à la CDPQ la gestion de ses excédents de liquidités.

L'aménagement des espaces

9.245 La Commission devrait planifier davantage les aménagements de ses locaux et les agencements des postes de travail.

Remarques et commentaires

Régie des assurances agricoles
du Québec

10. Régie des assurances agricoles du Québec

Aperçu général

10.1 La Régie des assurances agricoles du Québec a été instituée en 1981. Elle résulte de l'intégration de deux organismes gouvernementaux, soit la Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et la Régie de l'assurance-récolte du Québec. Elle est une corporation au sens du code civil et elle est investie des pouvoirs généraux d'une telle corporation et des pouvoirs particuliers que sa loi constitutive lui confère.

10.2 Elle a pour objet d'administrer:

— L'assurance-récolte prévue par la Loi sur l'assurance-récolte (L.R.Q., chapitre A-30);

— Les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles selon la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (L.R.Q., chapitre A-31).

10.3 Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est chargé de l'application de ces lois.

10.4 La Régie est formée d'au plus sept membres nommés par le gouvernement, dont un président et deux vice-présidents; les membres constituent l'Assemblée des régisseurs. Le président et les deux vice-présidents exercent leurs fonctions à temps plein et agissent respectivement comme directeur général et directeurs généraux adjoints de la Régie. Le président est responsable de l'administration de la Régie dans le cadre de ses règlements. Deux des membres de l'Assemblée des régisseurs doivent être choisis parmi les agriculteurs.

10.5 Pour l'exercice 1987-1988, la Régie comptait 103 employés permanents et l'équivalent de 209 années-personne pour des employés occasionnels ou contractuels. Plus de la moitié de ces effectifs étaient attribués aux 13 bureaux régionaux.

10.6 Des plans d'assurance couvrent plus de 70 productions agricoles, représentant 1,8 milliard $ en valeurs assurées pour l'année de production 1988.

Assurance-récolte

10.7 La Régie détermine par voie de règlements, les programmes d'assurance-récolte à être approuvés par le gouvernement. Ils visent à offrir des plans d'assurance aux producteurs agricoles contre l'action d'éléments considérés nuisibles, tels que la neige, la grêle, l'ouragan, l'excès de pluie, la sécheresse et le gel. Suivant la catégorie de récoltes, les programmes d'assurance sont offerts aux producteurs d'après un système individuel ou collectif, ou les deux, et garantissent jusqu'à 80% du rendement moyen de ces récoltes. Le système individuel établit le rendement assuré au niveau de production reconnu à la ferme de chaque assuré. Le système collectif l'établit selon le rendement habituel à long terme de l'ensemble des producteurs dans chacune des zones définies par les règlements. Une zone représente une délimitation géographique arrêtée par la Régie d'après des critères d'homogénéité quant à la nature du sol, à la topographie et aux conditions climatiques. L'assuré touche une indemnité si le rendement obtenu est inférieur au rendement assuré, compte tenu du système dont il fait partie. Les primes, constituées des cotisations des assurés et des contributions du gouvernement, sont fixées par la Régie.

10.8 Le gouvernement du Québec verse à la Régie une contribution égale au montant des cotisations qu'elle perçoit des assurés et assume la totalité des frais d'administration de ces programmes. La contribution de l'exercice terminé le 31 mars 1988 a été de 14 M$ pour les primes et de 11 M$ pour les frais d'administration.

10.9 En vertu d'une entente, le gouvernement du Canada rembourse au gouvernement du Québec l'équivalent de 25% du coût des primes (cotisations et contributions) et de 50% des frais d'administration.

Assurance-stabilisation des revenus agricoles

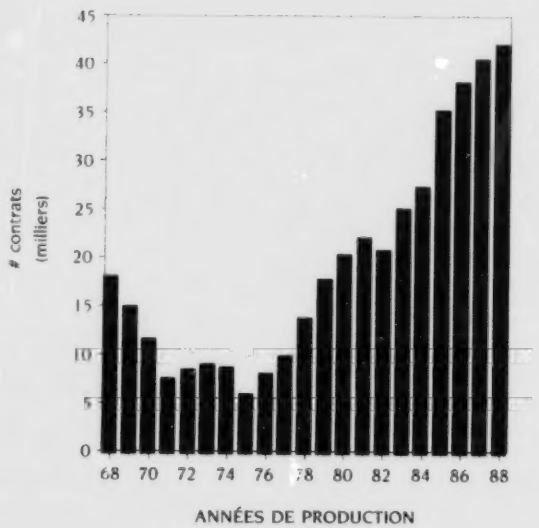
10.10 C'est le gouvernement qui prescrit les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et les primes. L'objectif visé est de garantir un revenu annuel net positif aux producteurs qui opèrent selon les structures de production et de mises en marché prévues à ces régimes. Un assuré reçoit une compensation lorsque le prix de vente moyen du marché des récoltes assurées ne permet pas de couvrir le coût de production établi selon un modèle.

10.11 Le gouvernement verse à la Régie une contribution annuelle égale au double des cotisations versées par les producteurs, tout en assumant la totalité des frais d'administration de ces régimes. La contribution de l'exercice terminé le 31 mars 1988 a été de 124 M$ pour les primes et de 2 M$ pour les frais d'administration.

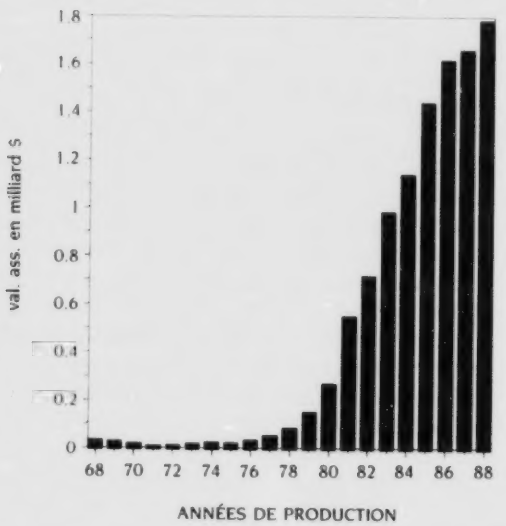
Données statistiques

10.12 Les graphiques ci-après font voir la variation de la clientèle selon le nombre de contrats d'assurance et l'évolution des valeurs assurées au cours des dernières années. On trouvera également, sous forme de tableau, des données statistiques sur les programmes d'assurance-récolte et sur les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

VARIATION DE LA CLIENTÈLE



ÉVOLUTION DES VALEURS ASSURÉES



Données statistiques					
	Solde des fonds 31-03-1988	Cotisations et contributions 1987-1988	Indemnités et compensations 1987-1988	Année de production 1988	
				valeurs assurés	# de contrats d'assurance
	(000 $)	(000 $)	(000 $)	(000 $)	
ASSURANCE-RÉCOLTE					
SYSTÈMES INDIVIDUELS					
Grandes cultures	8 447	2	2	103	11
Cultures commerciales	2 509	8 718	7 349	149 624	5 420
Cultures fruitières	(5 791)	2 346	3 883	21 025	673
Cultures industrielles	8 682	1 707	2 607	24 996	503
Cultures de serres	(98)	66	75	1 464	51
Cultures maraîchères	(8 247)	4 016	5 660	57 740	761
SYSTÈMES COLLECTIFS					
Grandes cultures	764	11 077	2 135	236 154	10 920
Maïs-grain	(3 115)	1 003	40	19 364	890
Miel	(289)	147	2	1 717	103
	2 862	**29 082**	**21 753**	**512 187**	**19 332**
ASSURANCE-STABILISATION					
RÉGIMES DES PRODUCTEURS					
Veaux d'embouche	(21 910)	39 551	23 200	90 816	4 835
Bouvillons d'engraissement	(6 382)	12 284	8 481	80 189	987
Veaux lourds	1 358	10 139	4 915	71 992	1 426
Porcelets	10 062	27 452	53	162 856	1 960
Porcs à l'engraissement	38 510	35 581	11 314	429 115	1 760
Agneaux	(5 755)	5 912	3 242	9 862	424
Pommes de terre	(26 393)	9 362	(2 774)	54 081	364
Maïs-grain	(59 411)	31 192	57 669	239 438	4 544
Céréales	(26 222)	14 705	29 564	138 979	6 826
Betteraves sucrières	(14 020)	—	(15)	—	—
	(110 163)	**186 178**	**135 649**	**1 277 328**	**23 126**
TOTAL	**(107 301)**	**215 260**	**157 402**	**1 789 515**	**42 458**

Portée de la vérification

10.13 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Régie des assurances agricoles du Québec de l'exercice terminé le 31 mars 1988 et nous avons examiné la conformité des opérations aux lois, règlements et directives qui lui sont applicables.

10.14 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Régie étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté particulièrement sur les exercices financiers 1986-1987 et 1987-1988.

Résultats de notre vérification

Planification

10.15 En 1986, la Régie s'est engagée dans un processus de rationalisation de ses opérations. Elle a révisé certains éléments des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (augmentation des minimums assurables, amortissement des déficits, etc.), amélioré des techniques d'évaluation des pertes et des rendements dans certains programmes d'assurance-récolte, modifié des techniques de vente des contrats d'assurance et apporté des changements à sa structure administrative. Des analyses sont également en cours dans les domaines du mesurage des champs, assisté par ordinateur.

10.16 Ces efforts de rationalisation à l'égard des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles, des programmes d'assurance-récolte et de l'administration de la Régie ne reposaient pas sur un plan à long terme. Nous n'avons pas retrouvé de plan stratégique précisant les orientations à long terme, les objectifs, les priorités et les moyens de réaliser l'ensemble des activités de l'organisation. Cette information serait utile à l'Assemblée des régisseurs pour s'assurer que les plans opérationnels sont cohérents avec une orientation à plus long terme et pour évaluer les bilans de réalisation.

10.17 Un plan à long terme devrait être élaboré et soumis à l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

> Commentaire de la Régie: « *Depuis sa création en 1981, la Régie des assurances agricoles du Québec a toujours exercé ses activités en étant fortement préoccupée par des considérations d'ordre stratégique. La Régie a dû créer, en un laps de temps relativement court, des mécanismes opérationnels permettant de concrétiser sa nouvelle mission et de matérialiser la fusion des organismes qu'elle a intégrés. La Régie a toujours considéré que sa mission était suffisamment claire pour lui permettre de dégager des voies et moyens permettant de la satisfaire adéquatement.*
>
> *Même si la Régie ne dispose pas à l'heure actuelle d'une planification stratégique au sens strict du terme, il faut souligner que cette absence de plan formel ne sous-entend pas que les actions de la Régie sont exercées sans aucune considération d'ordre stratégique. Les directions de service de la Régie produisent régulièrement des plans d'action précis et des bilans de réalisations concrètes.*
>
> *Il était par ailleurs prévu, au cours de l'exercice 1988-1989, que la Régie systématise ses efforts dans la planification de ses activités par une politique de planification intégrée qui tiendra compte de l'environnement contingent dans lequel elle évolue et qui sera présenté aux régisseurs en conseil; ce mandat est actuellement en cours de réalisation.* »

Administration des programmes et des régimes d'assurance

a. Rôle et responsabilités de l'Assemblée des régisseurs

10.18 Nous avons relevé plusieurs cas où l'Assemblée des régisseurs n'a pas approuvé certains éléments importants liés à la gestion des programmes et des régimes ou à des changements à ceux-ci. Nous mentionnons les cas suivants:

— Les objectifs et politiques de tarification en assurance-récolte et en assurance-stabilisation des revenus agricoles:

— Les méthodologies utilisées dans la détermination de la valeur assurée de l'adhérent en assurance-récolte;

— Des modifications à la portée et à la nature des travaux de mesurage des superficies, d'évaluation du rendement des récoltes et de vérification des unités animales;

— Le changement de méthode pour établir la compensation dans les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles de maïs-grain et de céréales; à compter de 1986, les superficies ayant fait l'objet d'abandon de récolte et indemnisées en vertu de programmes d'assurance-récolte ne sont plus retranchées lors du calcul de la compensation. Nous évaluons le coût de cette décision à 1,1 M$ pour les années de récoltes 1986 et 1987;

— Le changement de pratique dans le processus d'approbation des paiements d'indemnités et d'émission des chèques en assurance-récolte. Depuis 1988, les indemnités sont versées avant l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

10.19 Tant que des cas de cette importance ne seront pas soumis au préalable à l'approbation de l'Assemblée des régisseurs, elle ne pourra que difficilement assumer le rôle et les responsabilités qui lui sont dévolus.

10.20 Les éléments importants ou les changements liés à la gestion des programmes et des régimes d'assurance devraient être soumis à l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

Commentaire de la Régie: « *Le Conseil d'administration de la Régie exerce, de façon pleine et entière, tous les pouvoirs et toutes les prérogatives qui lui sont dévolus par la Loi sur l'assurance-récolte et la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Les orientations importantes de la Régie qui sont reliées à l'exercice des pouvoirs et des prérogatives du Conseil d'administration font l'objet à l'heure actuelle d'approbation par celui-ci.*

Le rôle et les responsabilités du Conseil d'administration de la Régie sont définis dans le Règlement de régie interne de l'organisme; ce règlement qui date de 1975 mériterait d'être rajeuni et un projet d'amendement est actuellement en développement à cet effet. Ce projet de règlement précisera notamment les prérogatives du Conseil d'administration et de la direction générale.

Relativement aux exemples cités par le vérificateur général, il faut souligner que la politique de tarification en assurance-stabilisation des revenus agricoles relève du gouvernement et non de la Régie; en ce qui concerne l'assurance-récolte, les régisseurs approuvent systématiquement la tarification des programmes et ils disposent à cet effet des analyses actuarielles pertinentes. Les régisseurs sont informés des procédures administratives qui découlent des règlements qu'ils approuvent, notamment en ce qui concerne la méthodologie de détermination des valeurs assurées, les procédures relatives au mesurage des superficies assurables et l'évaluation du rendement des récoltes. Les régisseurs ont par ailleurs pris acte du changement de pratique dans le processus de paiement des indemnités et ce, lors d'une séance régulière du Conseil d'administration. Cette nouvelle mesure visait à accélérer le versement des indemnités conformes en assurance-récolte et il faut souligner que les régisseurs continuent d'exercer le contrôle du processus d'indemnisation.

La décision de ne plus retrancher, lors de l'établissement de la compensation dans les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles de maïs-grain et de céréales, les superficies ayant fait l'objet d'abandon de récolte est bien fondée en fait et en droit. Cette décision est venue corriger une décision administrative de 1986 puisqu'il a été établi qu'on ne pouvait retrancher des superficies ayant fait l'objet sur une base individuelle, d'un abandon au sens de la Loi sur l'assurance-récolte. »

10.21 Réaction au commentaire de la Régie: L'Assemblée des régisseurs, désignée par la Régie comme étant le Conseil d'administration, ne devrait pas seulement être informée; elle devrait avoir pour fonctions, entre autres, d'approuver les orientations et les objectifs des programmes et des régimes d'assurance afin de guider les gestionnaires et d'évaluer les résultats en conséquence.

10.22 Nous n'avons pas relevé aux procès-verbaux le fait que les régisseurs aient été avisés du changement de pratique dans le processus d'approbation des paiements d'indemnités.

b. Financement

10.23 Selon la loi, la Régie doit, au moins tous les cinq ans, préparer une analyse actuarielle de ses opérations et colliger tous les renseignements utiles à la fixation des primes. Les primes d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus agricoles doivent permettre, à long terme, le paiement à tous les assurés des indemnités et des compensations auxquels ils ont droit.

10.24 À la fin de 1987, un cabinet d'actuaires-conseils a reçu de la Régie le mandat de procéder à l'évaluation des pratiques de tarification en assurance-récolte et en assurance-stabilisation des revenus agricoles.

10.25 Tarification en assurance-récolte. La politique de tarification appliquée par la direction en assurance-récolte n'est ni écrite, ni approuvée par l'Assemblée des régisseurs. La direction détermine les primes en tenant compte de données historiques comme les indemnités versées, les valeurs assurées, les pertes et les primes des années antérieures et du solde du fonds de la récolte concernée. La direction considère également d'autres facteurs liés notamment à une certaine stabilité dans les coûts de primes et dans la clientèle. De plus, la direction vise la constitution d'une réserve pour parer aux éventualités.

10.26 À l'égard de l'année de production 1988, les primes fixées pour environ la moitié des catégories de récoltes se rapprochaient du taux de perte historique de chacune des catégories. Dans ces cas, l'objectif poursuivi par la direction de constituer une réserve ne se reflétait pas dans les primes approuvées par l'Assemblée des régisseurs. Pour l'autre moitié, principalement dans les programmes de grandes cultures selon le système individuel, des écarts importants ont été constatés entre les primes fixées et le taux de perte historique. Une politique de tarification et le suivi de son application faciliteraient l'approbation des primes par l'Assemblée des régisseurs.

10.27 Une politique de tarification en assurance-récolte devrait être élaborée. Les primes devraient résulter de l'application de cette politique.

> Commentaire de la Régie: *« La tarification des programmes en assurance-récolte doit répondre à l'obligation de solvabilité à long terme imposée par la loi. L'évolution des fonds d'assurance au cours des 20 dernières années démontre que cette obligation a été satisfaite. La Régie vise également à assurer une équité entre sa clientèle actuelle et sa clientèle à venir afin que les taux de prime reflètent les pertes observées au niveau individuel.*
>
> *La Régie préconise une tarification qui incitera à la réduction des pertes par le recours par les assurés, à des pratiques culturales les plus efficientes. La Régie privilégie finalement une stabilité dans les taux de prime et globalement, une tarification qui soit simple et efficace au plan actuariel.*

Afin de satisfaire aux prescriptions de la Loi sur l'assurance-récolte, la Régie procède actuellement à la réévaluation de la tarification des programmes et ce, à la lumière des expertises effectuées par une firme d'actuaires-conseils spécialement mandatée à cette fin.»

10.28 Tarification en assurance-stabilisation des revenus agricoles. Le gouvernement a la responsabilité de prescrire les primes en assurance-stabilisation des revenus agricoles. La direction détermine les primes, les fait approuver par l'Assemblée des régisseurs et les recommande au gouvernement.

10.29 Des primes présentées à l'Assemblée des régisseurs et recommandées au gouvernement différaient de celles qui étaient établies par la direction selon sa politique de tarification. Par exemple, la prime du maïs-grain de 1987-1988 a été établie à 236,04$ l'hectare alors que la prime soumise à l'Assemblée des régisseurs et recommandée au gouvernement était de 195,00$ l'hectare. Les documents déposés à l'Assemblée des régisseurs ne faisaient pas état des raisons et des conséquences de cet écart.

10.30 La Régie tend à constituer une réserve pour chacun des régimes pour parer aux éventualités. La politique de tarification en place ne permet pas d'atteindre la réserve visée.

10.31 Les raisons justifiant tout écart entre les primes présentées à l'Assemblée des régisseurs et celles établies selon la politique de tarification devraient être consignées. La politique de tarification devrait prendre en compte les objectifs de constitution d'une réserve pour chacun des régimes.

Commentaire de la Régie: «En regard de l'application de la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles, il n'appartient pas à la Régie de fixer le taux de prime nécessaire à l'équilibre des fonds d'assurance puisque cette responsabilité a été confiée par le législateur au gouvernement. En tant que fiduciaire des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles, la Régie ne peut que faire des recommandations au gouvernement sur la tarification des régimes. Ces recommandations sont par la suite analysées par le Conseil du trésor avant que le gouvernement n'exerce son pouvoir de réglementer le taux de prime des régimes.

Les recommandations de la Régie sont élaborées à partir d'une méthodologie qui tient compte des objectifs visés par le gouvernement, notamment en ce qui concerne la récupération des déficits accumulés des régimes. Les régisseurs sont par ailleurs régulièrement informés des modifications apportées par le gouvernement à la tarification des régimes.

La Régie sera par ailleurs en mesure de donner suite à la recommandation du vérificateur général en ce qui concerne la question de la constitution de la réserve, lorsque les expertises réalisées par la firme d'actuaires-conseils auront été analysées et traduites en recommandations au gouvernement.»

c. Indemnisation et compensation

10.32 En assurance-récolte, la détermination des indemnités à verser est fonction du rendement réel et de la valeur assurée de chaque producteur. Cette valeur est établie en considérant des facteurs tels que les prix unitaires (généralement le coût de production estimatif d'une récolte pour chaque année), le volume de production et le rendement assuré.

10.33 En assurance-stabilisation des revenus agricoles, les compensations à verser dépendent également du volume annuel de production de chaque producteur, des prix de vente du marché et des coûts de production.

10.34 Coût de production estimatif d'une récolte. Le coût de production estimatif pour chaque année est établi selon une méthodologie basée sur un modèle-type de ferme. La Régie a utilisé en 1986, 1987 et 1988, pour les programmes de grandes cultures, de maïs-grain et des légumineuses, des coûts de production estimatifs différents de ceux qui découlent de sa méthodologie. Par exemple, en 1987, ces programmes représentaient plus de 70% de la valeur totale assurée en assurance-récolte. En considérant la clientèle assurée pour les années 1986 et 1987, nous estimons que la dérogation à la méthodologie en vigueur se traduit par des augmentations de 3 M$ pour les indemnités et de 2,4 M$ pour les cotisations des assurés et la contribution du gouvernement. Les impacts financiers et les raisons justifiant l'utilisation de coûts de production estimatifs différents de ceux qui découlent de la méthodologie ne sont pas documentés.

10.35 Les coûts de production estimatifs d'une récolte, pour chaque année, devraient être conformes à la méthodologie en vigueur; le cas échéant, toute dérogation devrait être justifiée et consignée.

> Commentaire de la Régie: « *Les prix unitaires en assurance-récolte font l'objet d'une approbation formelle par le Conseil d'administration. La Loi sur l'assurance-récolte prévoit qu'ils sont établis en tenant compte du coût de production des produits assurables ou de toute autre donnée que la Régie juge pertinente. Dans les faits, le coût de production est établi selon un modèle qui traduit une estimation de la valeur du produit assurable. Dépendamment du type de production, la Régie pourra considérer la valeur au marché de la production ou sa valeur de remplacement. Préalablement à leur approbation, les prix unitaires font l'objet de recommandations articulées à partir d'une méthodologie d'approche des coûts de production.*
>
> *Diverses raisons peuvent motiver le choix de la Régie de ne pas retenir le résultat du calcul standard issu de la méthodologie de détermination des coûts de production. Ce choix qui constitue une discrétion habilitée par la loi est généralement motivé par le souci d'offrir une protection adéquate aux assurés et de conserver une certaine cohérence à l'intérieur d'un même programme d'assurance ou entre différents programmes et régimes administrés par la Régie.*
>
> *L'objectif visé dans l'établissement des prix unitaires n'est pas, a priori, la standardisation de la méthodologie, mais plutôt la recherche d'une juste valeur correspondant à un dommage chez l'assuré. Il faut finalement souligner que les régisseurs disposent de l'analyse administrative du coût de production des produits assurés lorsqu'ils décident d'un prix unitaire dans un programme d'assurance.* »

10.36 Réaction au commentaire de la Régie: Les coûts de production estimatifs retenus par la Régie pour les programmes de grandes cultures, de maïs-grain et des légumineuses étaient différents de ceux qui découlaient de la méthodologie en vigueur et l'écart n'était pas justifié. La discrétion accordée par la loi à la Régie l'oblige à suivre une méthodologie et, le cas échéant, à en justifier toute dérogation.

10.37 Rendement assuré. En assurance-récolte selon le système individuel, la méthodologie pour attribuer le rendement assuré d'un producteur entraîne, en raison de l'utilisation d'une période de référence de sept ans, des variations de rendement d'une année à l'autre qui sont difficilement justifiables. Une étude récente sur l'attribution des rendements à la ferme, réalisée par un cabinet d'actuaires-conseils, estime que la période d'analyse doit être de 15 à 25 ans. Par ailleurs, le rendement historique du producteur pour chaque année de production n'est pas toujours connu pour certains programmes; la Régie connaît le rendement réel des producteurs uniquement pour les années où elle a procédé à une expertise à la suite d'un avis de dommages. Pour les autres années, le rendement historique du producteur est complété par des données estimatives. La précision du rendement assuré du producteur est ainsi affectée.

10.38 Pour les programmes d'assurance-récolte selon le système collectif, aucune analyse statistique n'est effectuée sur les différents rendements obtenus dans une zone afin de s'assurer de l'homogénéité. Les résultats de ces analyses représenteraient, à notre avis, un indicateur important pour apprécier le degré d'homogénéité d'une zone.

10.39 La Régie devrait réévaluer sa méthodologie de détermination du rendement assuré et mesurer le degré d'homogénéité de chaque zone dans le système collectif.

> Commentaire de la Régie: « *La méthodologie de détermination du rendement moyen assurable doit refléter l'espérance optimale de rendement d'un producteur assuré sans que cette méthodologie ne soit influencée à outrance par des événements ponctuels exceptionnels. Cette méthodologie doit également tenir compte de l'évolution des techniques de production qui ont un effet direct sur les rendements des récoltes, cette réalité étant d'ailleurs traduite de façon tangible par l'état des rendements historiques de production compilés par le Bureau de la statistique du Québec.*
>
> *Les variations des rendements moyens dont fait état le vérificateur général sont effectivement connues de la Régie et sont consécutives aux mauvaises conditions climatiques enregistrées au cours des trois dernières années. La Régie constate également qu'elle dispose à l'heure actuelle, pour certaines cultures, de données sur les rendements de production étalées sur 12 ans. La Régie considère que la méthodologie actuelle constitue une organisation efficiente des voies et moyens dont elle dispose pour apprécier les rendements moyens de production. Cette méthodologie étant perfectible, la Régie explore actuellement de nouvelles avenues tout en respectant les principes énumérés précédemment.*
>
> *La Régie considère finalement que la seule utilisation du critère du rendement moyen ne permet pas d'apprécier le degré d'homogénéité des zones d'assurance selon le système collectif. La définition des zones actuelles d'assurance répond à une méthodologie qui englobe à la fois les critères objectifs comme la nature du sol, la topographie et les conditions climatiques et des critères concernant des faits de population comme la pression démographique et le sentiment d'appartenance des collectivités.* »

10.40 Superficies en production et unités animales. La Régie ne mesure pas systématiquement les superficies en production pour les récoltes de céréales du programme de grandes cultures et de maïs-grain assurées selon le système collectif. La valeur assurée de ces récoltes était de 45,8 M$ en 1987. Le mesurage des superficies n'est effectué que là où il y a des dommages circonscrits. Les assurés qui ont connu des dommages circonscrits et dont les superficies ont été ainsi mesurées ne représentent que 12 % des indemnités versées en 1986 et 1987 pour les dommages à ces récoltes, y compris ceux non circonscrits.

10.41 Pour mesurer les superficies en production pour ces programmes d'assurance-récolte selon le système collectif, la Régie les compare avec celles déclarées ou mesurées en assurance-stabilisation. Cette forme de mesurage par comparaison n'est pas toujours satisfaisante. En effet, tous les producteurs assurés en assurance-récolte selon le système collectif n'adhèrent pas nécessairement au système d'assurance-stabilisation et ainsi leurs superficies ne sont jamais mesurées. De plus, seulement 50 % des adhérents aux régimes d'assurance-stabilisation maïs-grain et céréales ont fait l'objet d'un mesurage de leurs superficies pour les années 1986 et 1987.

10.42 Il n'y a pas de contrôle des déclarations des producteurs pour les catégories de récoltes foin et maïs-fourrager dont la valeur assurée selon le système collectif est basée sur les besoins alimentaires des herbivores de l'assuré. Aucun procédé n'est prévu ni appliqué pour vérifier les unités animales déclarées par les producteurs. La valeur assurée de ces catégories de récoltes a été de 215,4 M$ en 1987.

10.43 La Régie devrait réviser ses procédés de contrôle des superficies assurées dans les programmes d'assurance-récolte de maïs-grain et de céréales selon le système collectif. Les unités animales déclarées par les producteurs devraient faire l'objet d'un contrôle pour les catégories de récoltes foin et maïs-fourrager assurées selon le système collectif.

Commentaire de la Régie: « *Les contrats d'assurance-récolte dans le système collectif se souscrivent jusqu'au 30 avril de chacune des années d'assurance. Il est donc impossible pour les adhérents de spéculer sur les conditions agro-climatiques qui prévaudront au cours de la saison de végétation à venir. La clientèle des assurés de la Régie n'a donc aucun intérêt à minorer ou majorer les superficies faisant l'objet du contrat d'assurance puisqu'il s'avère impossible dans les faits de déterminer l'issue de la campagne de production.*

La Régie procède systématiquement à la vérification des superficies assurables lors de la production des avis de dommages pour risques circonscrits dans le système collectif d'assurance. La clientèle des assurés est par ailleurs au fait que la Régie peut procéder en tout temps à la vérification des superficies qui ont été déclarées.

Relativement à la vérification des unités animales déclarées par les adhérents au programme d'assurance des récoltes de grandes cultures selon le système collectif, la Régie a déjà donné suite à la recommandation du vérificateur général en mettant de l'avant en juillet 1988 une procédure de vérification qui sera appliquée systématiquement dans l'avenir. Cette procédure de vérification portera également sur les déclarations de superficies par les adhérents. »

10.44 Échantillonnage. La Régie privilégie une méthode d'échantillonnage pour déterminer le rendement réel de production en assurance-récolte, mais elle ne l'applique pas correctement.

10.45 En 1987, dans les programmes d'assurance-récolte selon le système collectif, la Régie a fixé un nombre minimal et maximal d'échantillons dans chacune des zones, sans tenir compte du nombre qui aurait été requis selon la méthode. La Régie a effectué dans l'ensemble plus d'échantillons que nécessaire. Des coûts d'environ 100 000 $ auraient pu être évités si la méthode d'échantillonnage avait été appliquée. Par ailleurs, là où le nombre d'échantillons effectué était inférieur à celui prévu par la méthode d'échantillonnage, la précision du rendement a pu être affectée dans les zones. La Régie n'a pas évalué la fiabilité des résultats obtenus de la méthode d'échantillonnage ainsi modifiée.

10.46 Pour la détermination du rendement réel de la production selon le système individuel, la Régie n'a pas déterminé l'exactitude recherchée dans les résultats de l'échantillonnage. Elle a eu recours, dans une large mesure, à des procédés autres que l'échantillonnage pour établir le rendement des adhérents. Ce sont ces procédés qui ont été utilisés pour le règlement final d'environ 75% des dossiers des programmes de maïs-grain et de céréales pour l'année 1987.

10.47 La Régie devrait appliquer rigoureusement une méthode d'échantillonnage dans la détermination du rendement réel de la production et en évaluer les résultats.

Commentaire de la Régie: « *L'échantillonnage est effectivement la méthode privilégiée par la Régie pour déterminer les rendements annuels de production en assurance-récolte. La réglementation actuellement en vigueur dispose que l'expertise du rendement par échantillonnage des récoltes doit être privilégiée mais il est également prévu que lorsque cette méthode s'avère inadéquate pour évaluer les rendements, la Régie peut utiliser d'autres méthodes lui permettant d'aboutir au même résultat. Il s'est avéré nécessaire en 1987 d'utiliser effectivement d'autres méthodes d'évaluation des rendements afin de procéder à une indemnisation juste et équitable des assurés, suite à des conditions climatiques qui ont rendu difficilement applicable la méthodologie d'échantillonnage. Il faut*

comprendre que toutes les méthodes de détermination des rendements demeurent des méthodes estimatives. La Régie s'assure toutefois de la fiabilité des résultats lorsqu'elle procède par exemple au décompte physique des récoltes assurées et l'on retrouve, de façon générale dans les constatations de dommages effectuées par les inspecteurs de la Régie, les motifs pour lesquels telle expertise est retenue au détriment d'une autre.

La Régie procède actuellement à un examen de la méthodologie d'échantillonnage des récoltes afin d'en parfaire l'application et de dégager, de façon optimale, les paramètres statistiques dans lesquels elle devrait évoluer. Cette réévaluation permettra d'améliorer le degré de représentativité de cette méthodologie. »

10.48 Contrôle et suivi des opérations régionales. Les opérations effectuées en régions requièrent plus de 55% des ressources humaines et des frais d'administration de la Régie. En 1986-1987, un système d'information de gestion a été conçu afin de permettre à la Régie d'obtenir des données sur le volume et sur le coût des opérations régionales. Par exemple, elle peut se renseigner sur le nombre d'interventions réalisées et le temps consacré à la vente, au mesurage des superficies assurées, à l'échantillonnage des récoltes, à la constatation des dommages, à la réalisation des diagrammes des fermes et à l'inventaire du bétail. Ce système d'information est utilisé pour allouer à chacune des directions régionales les ressources requises selon son volume d'activités. L'analyse par la Régie de ces données pour les années de production 1986 et 1987 lui a permis d'établir des plans de redressement budgétaire pour deux directions régionales pour l'exercice 1987-1988.

10.49 Bien qu'il importe que les coûts relatifs aux opérations régionales soient bien connus des gestionnaires, la qualité des travaux qui y sont effectués a des effets importants sur la cotisation, l'indemnisation et la compensation des producteurs. Nous avons constaté que les travaux d'échantillonnage, de constatation de dommages, de mesurage et d'inventaire des productions animales effectués par les directions régionales ne font pas l'objet d'un contrôle de la qualité indépendant.

10.50 La Régie devrait s'assurer qu'un contrôle indépendant des opérations régionales soit exercé sur les travaux d'échantillonnage, de constatation de dommages, de mesurage et d'inventaire de productions animales.

Commentaire de la Régie: « *Le système d'information de gestion a été créé en 1986 et il fut introduit progressivement à la Régie dans la perspective d'une planification générale et stratégique des activités. En dégageant les informations devant renseigner les gestionnaires sur le coût de production des opérations de leurs unités administratives, un tel système permet les évaluations comparatives éclairées requises à la planification dans la consommation des ressources. La qualité des travaux effectués par les directions régionales s'évalue tout d'abord par la direction de chacun des bureaux régionaux en ce qui concerne les travaux d'échantillonnage, les constatations de dommages, le mesurage des superficies assurées et l'inventaire des productions animales; elle s'évalue indirectement par un contrôle de conformité au niveau du siège social par les services de coordination et développement en assurance-récolte et en assurance-stabilisation des revenus agricoles.*

Ces mécanismes de contrôle seront renforcés puisque le nouvel organigramme de la Régie, qui est actuellement en vigueur, a créé un nouveau palier de supervision par le biais de directions de secteurs et qu'il prévoit également la création d'un poste de vérificateur interne qui sera doté d'ici peu. »

d. Répartition des frais d'administration

10.51 En vertu de la Convention d'assurance-récolte de 1974, le gouvernement du Canada s'est engagé à contribuer à raison de 50% aux frais d'administration encourus par le gouvernement du Québec dans l'administration des programmes d'assurance-récolte. La convention précise que les montants exigibles du gouvernement du Canada doivent être calculés et déterminés par les parties contractantes à partir des rapports administratifs de la Régie. La répartition utilisée par la Régie depuis l'année 1982-1983 consiste à imputer 85% des frais d'administration à l'assurance-récolte. Elle ne s'appuie pas sur une analyse détaillée et à jour des coûts d'opération des différents programmes.

10.52 L'évolution des dernières années dans les activités relatives à l'assurance-récolte et à l'assurance-stabilisation des revenus agricoles est une indication qu'une révision des taux d'imputation serait nécessaire.

10.53 La Régie devrait justifier la répartition des frais d'administration entre les fonds d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

> Commentaire de la Régie: « *Le paiement de la contribution fédérale aux frais administratifs de la Régie est habilité en vertu d'un accord-cadre fédéral-provincial de 1974. Les montants exigibles du gouvernement du Canada sont calculés et déterminés par les parties contractantes à partir des rapports administratifs de la Régie. Le paiement final d'une année est versé sur réception d'un état définitif certifié par le vérificateur provincial, en l'espèce le contrôleur des finances.*
>
> *Malgré l'existence de standards opérationnels pour chaque activité régionale, il s'est avéré difficile de cerner de façon précise les coûts directs et indirects reliés à des programmes et régimes d'assurance, tout comme les coûts des activités centrales.*
>
> *Dans ce contexte, on doit donc retenir l'approche utilisée depuis la création de la Régie en introduisant certains aménagements là où cela sera significatif. Les aménagements n'infirment pas toutefois le taux de partage auquel la Régie a eu recours jusqu'à ce jour. L'actualisation du taux de partage sera soumise aux autorités fédérales, conformément à l'accord-cadre en vigueur puisque ce sont les parties contractantes à l'accord qui établissent les frais qu'elles considèrent admissibles.* »

Conformité aux lois et règlements

a. Grilles de tarification, escomptes et maintien de l'adhésion en assurance-récolte

10.54 Des grilles de tarification sont préparées pour l'ensemble des programmes d'assurance-récolte sauf celui du tabac jaune. Ces grilles prévoient les taux de la cotisation des adhérents variant en fonction des indemnités qui leur ont été versées antérieurement et du nombre d'années d'adhésion au programme d'assurance concerné.

10.55 Les taux multiples ne sont pas permis dans le cadre de la Loi sur l'assurance-récolte. Aussi bien dans le système collectif qu'individuel, les taux peuvent varier d'une zone à l'autre mais il ne doit y avoir qu'un seul taux à l'intérieur d'une même zone pour une même catégorie de récoltes. Les taux maximums peuvent atteindre, dans certains cas, cinq fois les taux minimums pour une même zone.

10.56 Le seul escompte que la Régie est autorisée à accorder en vertu de la loi est l'escompte au versement de la cotisation par anticipation. Elle n'est pas autorisée à accorder un escompte de continuité aux adhérents aux programmes d'assurance-récolte. Pour l'année de production 1988, par exemple, un producteur ayant une participation continue depuis 1985 pouvait bénéficier d'un escompte de continuité de 16%.

10.57 La Régie n'a pas instauré de mécanismes rendant obligatoire la participation continue des adhérents au programme d'assurance-récolte selon le système collectif. La Loi sur l'assurance-récolte précise que le producteur qui a adhéré à un système collectif est tenu de maintenir son adhésion tant que le système subsiste, sauf pour la production du miel.

10.58 La Régie devrait appliquer correctement les dispositions législatives à l'égard de l'établissement des taux de cotisation, des escomptes à accorder aux producteurs et du maintien de l'adhésion du producteur au système collectif tant que ce système subsiste.

Commentaire de la Régie:

i. *« Grilles de tarification*

La Régie considère que la Loi sur l'assurance-récolte l'habilite à élaborer des grilles de tarification autant dans le système collectif que dans le système individuel d'assurance et que ces grilles de tarification demeurent tout à fait conformes. L'utilisation de ces grilles de tarification est largement répandue dans le domaine des assurances et permet un juste équilibre des fonds d'assurance à long terme en actualisant le risque que présente un assuré par rapport au risque moyen que représente l'ensemble des assurés dans un programme d'assurance donné.

Les grilles de tarification sont révisées annuellement en tenant compte des règles propres au domaine de l'actuariat et de la statistique et elles tiennent compte également d'indices relevant du calcul des probabilités.

La détermination des taux de cotisation est prévue aux articles 26, 27 et 28 de la Loi sur l'assurance-récolte. Le calcul des taux de cotisation est fonction des prix unitaires qui sont fixés annuellement par la Régie. Le taux de cotisation des assurés représente dans les faits la fraction du prix unitaire nécessaire à l'équilibre des fonds d'assurance et ce taux doit être uniforme à l'intérieur d'une même zone agricole afin de traduire le niveau de risque moyen propre à un programme d'assurance donné. Les primes payables par les assurés doivent être quant à elles distribuées selon les interstices de risques propres à chacun des assurés selon une contribution proportionnelle individualisée.

ii. *Escompte de continuité*

L'escompte de continuité correspond à un ajustement actuariel de la prime en fonction de la fidélité des assurés et des années de participation de ceux-ci aux programmes d'assurance. L'escompte de continuité est l'expression de la propension au risque que représentent les assurés. Il faut comprendre que la fidélité des assurés constitue un élément de sûreté quant à la probabilité d'un risque et que cette fidélité se quantifie en fonction de sa valeur de réduction par rapport au risque assumé. L'escompte de continuité aide à maintenir la stabilité de la clientèle des assurés; il est utilisé dans la majorité des programmes d'assurance-récolte, à la satisfaction des producteurs agricoles.

iii. Maintien de l'adhésion en assurance-récolte

La Régie ne peut instaurer de mécanismes rendant la participation continue obligatoire des adhérents aux programmes d'assurance collectifs puisque de tels mécanismes seraient ultra vires de la Loi sur l'assurance-récolte. La Régie est d'avis que le libellé actuel de la loi démontre clairement que le contrat d'assurance-récolte selon le système collectif est un contrat d'assurance annuel. Elle estime également que la mention à l'effet que le producteur qui a adhéré au système collectif est tenu de maintenir sa participation, vise à s'assurer que les producteurs agricoles d'une zone d'assurance soient en nombre suffisant pour permettre l'application du système. L'intention du législateur a été clairement établie dans les notes explicatives annexées au projet de loi numéro 4 figurant aux documents sessionnels de la trente et unième législature: « L'objet principal de ce projet est de rendre facultative plutôt qu'obligatoire la participation des producteurs au système collectif d'assurance des grandes cultures ». Ce projet de loi a été sanctionné le 1er avril 1977.

Les commentaires formulés eu égard aux grilles de tarification, escompte et maintien de l'adhésion en assurance-récolte sont appuyés par une expertise juridique interne qui confirme les prétentions de la Régie. »

10.59 Réaction au commentaire de la Régie: Nos observations à l'égard des grilles de tarification, des escomptes de continuité et du maintien de l'adhésion en assurance-récolte s'appuient sur l'opinion de nos conseillers juridiques. La citation que fait la Régie d'une note explicative du projet de loi numéro 4 de 1977 s'applique à la participation initiale (adhésion) d'un producteur à un système collectif d'assurance-récolte et non au maintien de sa participation à ce système.

b. Assurance-stabilisation des revenus des producteurs de maïs-grain et de céréales

10.60 Modèles de coûts de production. La loi exige que les régimes prescrits par le gouvernement doivent contenir les éléments à être considérés dans les modèles de coût de production. Cependant, les régimes d'assurance-stabilisation des producteurs de maïs-grain et de céréales (blé, orge et avoine) ne prévoient pas de tels éléments. Il est de ce fait impossible de s'assurer que les éléments constituant les modèles utilisés sont conformes à la loi.

10.61 Mesurage des superficies assurées. Pour les années 1986 et 1987, la Régie ne s'est pas conformée aux dispositions des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles des producteurs de maïs-grain et de céréales sur le mesurage des superficies assurées.

10.62 Ces régimes précisent qu'un mesurage des champs cultivés doit être effectué annuellement. La Régie a procédé au mesurage d'environ 50% des hectares assurés; l'autre 50% a été établi à partir de la superficie déclarée par le producteur. Plusieurs modifications ont été apportées aux déclarations des producteurs à la suite du mesurage. Les compensations aux assurés ont été réduites de 2,2 M$, les cotisations des adhérents et la contribution du gouvernement ont aussi été réduites respectivement de 0,6 M$ et de 1,2 M$. Le coût du mesurage pour ces deux exercices a été de 0,9 M$.

10.63 S'il est dans l'intention de la Régie de maintenir l'utilisation des modèles de coût de production actuellement en vigueur et d'appliquer les procédés en place pour le mesurage des superficies assurées à l'égard des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles de maïs-grain et de céréales, nous croyons que cette intention devrait être autorisée par une modification aux décrets.

Commentaire de la Régie:

i. « *Modèles de coûts de production*

Les modèles de coûts de production utilisés dans les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles originent du Comité technique MAPAQ-UPA: *ce comité conjoint réunit les experts du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en matière d'économie de la production et les représentants des producteurs agricoles. Ces modèles de coûts de production sont utilisés notamment par les conseillers régionaux du ministère, l'Office du crédit agricole et la Régie des assurances agricoles. En ce qui concerne l'application de la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles, la Régie utilise tel quel le modèle de coûts de production élaboré par ledit comité technique, en lui assortissant les normes relatives à la détermination du salaire de l'ouvrier spécialisé, le tout étant par la suite réglementé par le gouvernement.*

Tous les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles contiennent en annexe un modèle de coûts de production, à l'exception toutefois des régimes maïs-grain et céréales. Cette situation sera corrigée d'ici peu puisque des amendements réglementaires seront portés à l'attention du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. La Régie est par ailleurs en mesure de démontrer que les éléments constituant les modèles de coûts de production utilisés dans ces deux régimes sont identiques à ceux qui existent dans les régimes contenant en annexe le modèle de coûts de production.

ii. *Mesurage des superficies assurées*

Les années-récolte 1986 *et* 1987 *ont été marquées par de mauvaises conditions agro-climatiques qui se sont traduites par une augmentation très importante des avis de dommages signifiés en assurance-récolte. Les clientèles des régimes d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de maïs-grain et de céréales ont connu une forte progression au cours de la même période de sorte qu'il s'est avéré impossible, eu égard aux ressources disponibles, de procéder au mesurage systématique des superficies assurées dans ces deux régimes. La Régie a toutefois mesuré, en* 1986 *et* 1987, 50 % *des superficies déclarées en privilégiant d'une part les nouveaux adhérents pour lesquels elle ne disposait d'aucune information antérieure et d'autre part, les adhérents qui présentaient de fortes variations dans les superficies déclarées comparativement aux années antérieures. La Régie a été en mesure en* 1988 *de procéder à l'évaluation systématique des superficies déclarées dans ces deux régimes et elle entend poursuivre cette façon de faire dans les années futures.* »

c. Processus de modification réglementaire

10.64 Plusieurs modifications réglementaires en assurance-récolte ont été publiées dans la Gazette officielle du Québec à une date postérieure ou près des dates d'adhésion des producteurs aux programmes d'assurance. En 1987, six des sept décrets approuvés par le gouvernement, comportant des modifications à plusieurs règlements, présentaient cette situation. Ces décrets touchaient plusieurs aspects modifiant les conditions d'assurance, tels que les conditions d'admissibilité, les dates limites de semailles, la durée et le pourcentage de protection offerts, les taux maximums de compensation à l'hectare pour certains travaux, la détermination des zones et les rendements moyens applicables aux programmes.

10.65 La Régie devrait s'assurer que les modifications réglementaires reliées à l'assurance-récolte sont effectuées suffisamment tôt avant l'adhésion des producteurs.

Commentaire de la Régie: « *La Régie a établi un processus rigoureux pour l'instauration ou la modification des actes réglementaires. Ce processus place en interrelation de multiples intervenants tant du côté gouvernemental que du côté des représentants des producteurs, ce qui génère des délais de consultation parfois importants.*

Malgré le développement d'une planification stratégique rigoureuse quant à la production des actes réglementaires, il appert que certaines modifications réglementaires reliées à l'assurance-récolte ont été effectuées après le début d'une année d'assurance. Il faut bien voir que cette situation n'a pas créé d'impacts négatifs puisque les consensus reliés à ces modifications avaient été préalablement obtenus. La Régie entend toutefois poursuivre ses efforts, tout en tenant compte de l'environnement dans lequel elle évolue, afin de raffiner le processus actuel des modifications réglementaires afin que celles-ci puissent être effectuées avant le début de l'année d'assurance. »

d. Gestion des liquidités

10.66 La Régie a détenu un certificat de dépôt de 10 M$ du 25 juin au 20 novembre 1987 dans une autre institution financière que la Caisse de dépôt et placement du Québec. La Loi sur l'assurance-récolte et la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles mentionnent que « les sommes dont la Régie prévoit ne pas avoir un besoin immédiat pour le paiement des indemnités et compensations sont déposées sans délai auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec ».

10.67 La Régie devrait respecter les dispositions légales en matière de placement des surplus de caisse des fonds d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

Commentaire de la Régie: « *La Régie a maintenu un compte ouvert à la Fédération des Caisses populaires Desjardins de Québec de décembre 1986 à novembre 1987, suite à une ouverture de crédit de 70 M$ autorisée par décret.*

En juin 1987, l'état des liquidités permettait le remboursement avant terme de cet emprunt et dégageait un excédent d'environ 10 M$ qui devait couvrir, selon les estimés de la Régie, des indemnités payables en juillet, août et septembre dans certains programmes d'assurance-récolte.

La Régie a jugé approprié de déposer cet excédent à son compte ouvert à la Fédération des Caisses populaires Desjardins de Québec parce qu'il avait été initialement prévu que ces sommes seraient déboursées à très court terme selon une cédule impliquant de nombreuses transactions à faible volume. Toutefois, des délais administratifs ont retardé le paiement de ces indemnités aux mois d'octobre et de novembre 1987. Le rendement obtenu par les sommes déposées à la Fédération des Caisses populaires Desjardins de Québec a été quasi identique à celui qui aurait été obtenu à la Caisse de dépôt et placement pour la même période. »

e. Obligation de rendre compte

10.68 En vertu de la Loi sur l'assurance-récolte, la Régie doit, au plus tard le dernier jour de juin de chaque année, présenter au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation un rapport de ses opérations pour l'année précédente. Ce rapport doit contenir tous les renseignements que le gouvernement prescrit et être immédiatement déposé par le ministre devant l'Assemblée nationale si elle est en session ou, si elle ne l'est pas, dans les 15 jours de l'ouverture de la session suivante.

10.69 La Régie a transmis au ministre ses trois derniers rapports annuels de 10 à 17 mois après la date de transmission prescrite par la Loi sur l'assurance-récolte. De plus, les rapports annuels des exercices terminés les 31 mars 1986 et 1987 n'ont pas reçu l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

10.70 Le rapport annuel de la Régie devrait être approuvé par l'Assemblée des régisseurs et transmis au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dans les délais prescrits par la loi.

Commentaire de la Régie: « *L'article 19 de la Loi sur l'assurance-récolte prévoit que la Régie doit faire rapport de ses opérations au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et que ce rapport doit être déposé par le ministre devant l'Assemblée nationale.*

Ce rapport annuel est rédigé par l'administration de la Régie en tenant compte de toutes les informations pertinentes à la gestion des opérations durant l'exercice concerné. Toutes les informations contenues dans ce rapport annuel réalisent la synthèse des décisions exprimées par les assemblées des régisseurs et la synthèse également des documents d'information statistique, technique et financière régulièrement déposés à chacune des assemblées des régisseurs au cours de l'exercice concerné. Il a été de tradition que le rapport annuel de la Régie n'avait pas à être approuvé par les régisseurs avant qu'il ne soit transmis au titulaire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Il faut également mentionner que les états financiers certifiés par le vérificateur général et figurant dans tous les rapports annuels sont systématiquement approuvés par les régisseurs dès leur réception à la Régie.

La Régie entend toutefois réviser, avec le vérificateur général, le calendrier de réalisation pour la production des états financiers et accentuer ses efforts pour que les délais de production du rapport annuel en permettent le dépôt selon les dispositions législatives prévues. »

10.71 Réaction au commentaire de la Régie: La Régie a la responsabilité d'établir le calendrier de réalisation de la production des états financiers. Le vérificateur général a toujours pu s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des états financiers à l'intérieur du calendrier fixé par la Régie.

Orientation, développement et entretien des systèmes informatiques

10.72 Les activités de la Direction de l'informatique ne font pas l'objet d'une planification à moyen et à long termes. Cette absence d'orientation a abouti à un développement à la pièce de plusieurs unités de traitement, sans s'appuyer sur des analyses coûts/avantages; les motifs à l'appui du manque de mécanisation dans certains secteurs n'ont pas été documentés.

10.73 Le développement des systèmes informatiques n'a été soumis à aucune norme. Nous n'avons pas la preuve que le développement et l'entretien soient encadrés par des normes assurant l'uniformité des différents systèmes, leur rentabilité, leur compatibilité et leur continuité.

10.74 De plus, les systèmes et programmes développés ne sont pas documentés adéquatement. Les normes de documentation, émises en 1986 par la Direction de l'informatique, sont incomplètes et pas toujours appliquées. Elles sont imprécises notamment à l'égard des analyses fonctionnelles nécessaires pour bien indiquer le cheminement des informations dans chaque application, l'interdépendance entre les étapes de traitement, la définition des objectifs du système et les différents procédés de contrôle. Une telle imprécision entraîne des déficiences dans la documentation de ces analyses fonctionnelles.

10.75 Une conception administrative portant sur un système informatique intégré de gestion des assurances agricoles identifiant les orientations et les objectifs à moyen et à long termes de la Direction de l'informatique, a été approuvée à la fin de 1987. Pour assurer sa mise en place et son suivi, un comité de revue de projets a été formé en mars 1988. Le mandat de ce comité ne prévoit cependant pas l'approbation des normes et procédés de développement, d'entretien, d'exploitation des systèmes, de sécurité et d'évaluation postimplantation.

10.76 Un suivi devrait être exercé sur les activités informatiques de façon à assurer une orientation ordonnée des activités, à moyen et à long termes. Le développement et l'entretien des systèmes devraient s'effectuer selon des normes assurant l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des données. La Régie devrait préciser les normes de documentation à l'égard des systèmes informatiques.

> Commentaire de la Régie: « *La fusion en 1981 de la Régie de l'assurance-récolte et de la Commission administrative des régimes d'assurance-stabilisation a imposé un fardeau particulier au niveau des systèmes d'information de gestion. Cette fusion a matérialisé le regroupement de régimes et de programmes d'assurance fonctionnant selon un traitement de masse et un traitement individualisé de l'information. La Régie a toutefois constaté rapidement que la capacité des systèmes d'information de gestion s'avérait trop limitée pour permettre de concrétiser un traitement complet et ordonné de l'information de gestion. Compte tenu de l'accroissement rapide de ses clientèles, la Régie a dû procéder à une déconcentration de la gestion de ses opérations en privilégiant le traitement de masse de l'information afin de satisfaire les besoins de ces clientèles.*
>
> *Le Conseil du trésor a approuvé en 1987 une conception administrative élaborée par la Régie, laquelle portait sur le remplacement des équipements utilisés et sur la restructuration de ses systèmes d'information de gestion. Fin janvier 1988, la Régie acquérait un nouvel ordinateur lui permettant de faire face aux exigences d'une gestion moderne. Les étapes de modélisation et de détermination de l'architecture d'un système intégré de gestion de l'information sont avancées; un comité de revue de projets ainsi qu'un comité d'usagers et des pilotes du système ont été mis en place afin d'effectuer les contrôles, suivis et approbation des traitements. La Régie entend par ailleurs donner suite à l'ensemble des recommandations du vérificateur général relativement à l'orientation, le développement et l'entretien des systèmes informatiques.* »

Liste des recommandations

Planification

10.17 Un plan à long terme devrait être élaboré et soumis à l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

Administration des programmes et des régimes d'assurance

a. Rôle et responsabilités de l'Assemblée des régisseurs

10.20 Les éléments importants ou les changements liés à la gestion des programmes et des régimes d'assurance devraient être soumis à l'approbation de l'Assemblée des régisseurs.

b. Financement

Tarification en assurance-récolte

10.27 Une politique de tarification en assurance-récolte devrait être élaborée. Les primes devraient résulter de l'application de cette politique.

Tarification en assurance-stabilisation des revenus agricoles

10.31 Les raisons justifiant tout écart entre les primes présentées à l'Assemblée des régisseurs et celles établies selon la politique de tarification devraient être consignées. La politique de tarification devrait prendre en compte les objectifs de constitution d'une réserve pour chacun des régimes.

c. Indemnisation et compensation

Coût de production estimatif d'une récolte

10.35 Les coûts de production estimatifs d'une récolte, pour chaque année, devraient être conformes à la méthodologie en vigueur; le cas échéant, toute dérogation devrait être justifiée et consignée.

Rendement assuré

10.39 La Régie devrait réévaluer sa méthodologie de détermination du rendement assuré et mesurer le degré d'homogénéité de chaque zone dans le système collectif.

Superficies en production et unités animales

10.43 La Régie devrait réviser ses procédés de contrôle des superficies assurées dans les programmes d'assurance-récolte de maïs-grain et de céréales selon le système collectif. Les unités animales déclarées par les producteurs devraient faire l'objet d'un contrôle pour les catégories de récoltes foin et maïs-fourrager assurées selon le système collectif.

Échantillonnage

10.47 La Régie devrait appliquer rigoureusement une méthode d'échantillonnage dans la détermination du rendement réel de la production et en évaluer les résultats.

Contrôle et suivi des opérations régionales

10.50 La Régie devrait s'assurer qu'un contrôle indépendant des opérations régionales soit exercé sur les travaux d'échantillonnage, de constatation de dommages, de mesurage et d'inventaire de productions animales.

d. Répartition des frais d'administration

10.53 La Régie devrait justifier la répartition des frais d'administration entre les fonds d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

Conformité aux lois et règlements

a. Grilles de tarification, escomptes et maintien de l'adhésion en assurance-récolte

10.58 La Régie devrait appliquer correctement les dispositions législatives à l'égard de l'établissement des taux de cotisation, des escomptes à accorder aux producteurs et du maintien de l'adhésion du producteur au système collectif tant que ce système subsiste.

b. Assurance-stabilisation des revenus des producteurs de maïs-grain et de céréales

10.63 S'il est dans l'intention de la Régie de maintenir l'utilisation des modèles de coût de production actuellement en vigueur et d'appliquer les procédés en place pour le mesurage des superficies assurées à l'égard des régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles de maïs-grain et de céréales, nous croyons que cette intention devrait être autorisée par une modification aux décrets.

c. Processus de modification réglementaire

10.65 La Régie devrait s'assurer que les modifications réglementaires reliées à l'assurance-récolte sont effectuées suffisamment tôt avant l'adhésion des producteurs.

d. Gestion des liquidités

10.67 La Régie devrait respecter les dispositions légales en matière de placement des surplus de caisse des fonds d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

e. Obligation de rendre compte

10.70 Le rapport annuel de la Régie devrait être approuvé par l'Assemblée des régisseurs et transmis au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dans les délais prescrits par la loi.

Orientation, développement et entretien des systèmes informatiques

10.76 Un suivi devrait être exercé sur les activités informatiques de façon à assurer une orientation ordonnée des activités, à moyen et à long termes. Le développement et l'entretien des systèmes devraient s'effectuer selon des normes assurant l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des données. La Régie devrait préciser les normes de documentation à l'égard des systèmes informatiques.

Remarques et commentaires

Société des Traversiers
du Québec

11. Société des Traversiers du Québec

Aperçu général

11.1 La Société des Traversiers du Québec a été constituée en 1971 en vertu de la Loi sur la Société des Traversiers du Québec (L.R.Q., chapitre S-14). Le ministre des Transports est chargé de l'application de la loi.

11.2 La Société a pour objet de fournir des services de transport par traversier au Québec, des services d'excursion, ainsi que des services accessoires ou complémentaires sur ses navires.

11.3 Les affaires de la Société sont administrées par un Conseil d'administration formé de cinq membres, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement. Le président est responsable de l'administration de la Société. Il est secondé dans ses fonctions par quatre vice-présidents, responsables respectivement de l'exploitation, des ressources humaines, des affaires juridiques et du secteur administration et finances.

11.4 La Société exploite elle-même cinq traverses: Matane/Baie-Comeau/Godbout, Tadoussac/Baie-Sainte-Catherine, Ile-aux-Coudres/Saint-Joseph-de-la-Rive, Québec/Lévis et Sorel/Saint-Ignace-de-Loyola. Elle a confié, par contrat, l'exploitation de la traverse Ile-aux-Grues/Montmagny à une entreprise privée. En 1987-1988, les 11 navires de la Société ont, au cours de 85 300 traversées, transporté 4 440 000 passagers et 1 475 000 véhicules.

11.5 La Société soumet à l'approbation de la Commission des transports du Québec une grille de tarifs établie d'après les orientations que lui communique le ministre des Transports.

11.6 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1988, les dépenses de la Société s'établissent à 30,1 M$; ses revenus propres sont de 6,8 M$ et les participations gouvernementales se chiffrent à 23 M$.

11.7 En mars 1988, la Société employait 365 personnes dont 345 à l'exploitation. Leurs conditions de travail sont régies par 10 conventions collectives et par un protocole des employés non syndiqués.

Portée de la vérification

11.8 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1988 et de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent.

11.9 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires de la Société rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

11.10 Afin de mieux comprendre le fonctionnement de la Société, nous avons consulté des gestionnaires d'entreprises de traverse maritime et des spécialistes du domaine.

Résultats de notre vérification

Planification stratégique

11.11 Au cours de l'année 1987, la Société a élaboré une planification stratégique et l'a fait adopter par son Comité de direction. La mission de la Société, l'évaluation de la situation actuelle, les stratégies d'action et les moyens de suivi et de contrôle y sont clairement énoncés.

11.12 Cette planification stratégique, largement diffusée dans l'organisation, est en voie d'exécution.

Informatisation

11.13 L'informatisation de la Société a débuté en 1984 par l'élaboration d'un plan directeur d'informatique appuyé sur un inventaire des besoins effectué auprès des utilisateurs éventuels. Le plan directeur définissait les systèmes à informatiser et la stratégie d'informatisation laquelle privilégiait une infrastructure de micro-ordinateurs exploitant des logiciels achetés.

11.14 La mise en œuvre de ce plan a commencé au début de 1985. À la fin de 1987, pour le siège social, la Société avait terminé l'implantation des systèmes et des fonctions prévus au plan. L'implantation s'est réalisée à l'intérieur des coûts prévus, sans accroissement des ressources affectées aux services visés et à la satisfaction des utilisateurs. La participation constante de la haute direction à l'élaboration du plan directeur et à son implantation a permis à la Société de procéder avec économie à l'informatisation des activités de son siège social et d'en atteindre les objectifs de service fixés.

11.15 Si la Société avait entrepris également l'informatisation des activités des bureaux des traverses, elle aurait pu en retirer des bénéfices au niveau de l'efficience, notamment au bureau de la traverse Matane/Baie-Comeau/Godbout.

Utilisation de la main-d'œuvre

11.16 Certaines conventions collectives entre la Société et ses employés contiennent des dispositions qui entraînent une sous-utilisation de la main-d'œuvre. Même si la Société a effectué des réductions importantes de personnel en 1981 et 1982 à la traverse Matane/Baie-Comeau/Godbout, d'autres économies d'effectifs pourraient être envisagées.

a. Personnel navigant

11.17 L'armement minimum en hommes d'un navire est fixé par la Garde côtière canadienne. Depuis quelques années, la Société a entrepris des démarches auprès de la Garde côtière afin d'obtenir une réduction de ce nombre. Elle estime, en effet, qu'il est fixé à un niveau plus élevé que requis pour l'exploitation des navires ou pour la sécurité des passagers.

11.18 La Société a obtenu des réductions d'effectifs pour ses navires de la traverse Tadoussac/Baie-Sainte-Catherine à la fin de 1987, et pour celui de la traverse Matane/Baie-Comeau/Godbout en 1988. Elle a reçu l'assurance de semblables réductions pour les autres traverses.

11.19 Certaines clauses des conventions collectives, dont celles sur les garanties d'emploi, ne permettent pas à la Société de tirer tout le bénéfice possible de ces réductions d'effectifs.

b. Hommes d'ouvrage général

11.20 Les hommes d'ouvrage général de la traverse Matane/Baie-Comeau/Godbout ont pour principales activités l'amarrage et le largage du navire. Ils s'occupent également de l'accueil des usagers et du placement des véhicules en attente.

11.21 Leur travail est donc relié aux mouvements du navire; il dure environ deux heures avant chaque départ et une demi-heure à chaque arrivée sans départ immédiat. Le nombre de départs varie, à Matane, de un à trois par jour; à Baie-Comeau et à Godbout, de zéro à deux. Lorsqu'il y en a plus d'un, il s'écoule six heures entre chacun des départs.

11.22 Selon la convention collective en vigueur, quatre hommes d'ouvrage général doivent être présents à l'amarrage et trois de ces hommes au largage. La Société n'a pas justifié ces nombres, sauf lors de circonstances exceptionnelles telles que de très forts vents. Ces quatre hommes d'ouvrage général doivent être au poste dans chaque port, huit heures consécutives par jour, sept jours par semaine, quel que soit l'horaire du navire. Par exemple, du 7 janvier au 30 mars, aucun navire n'est prévu à l'horaire les mardis, mercredis et jeudis à Baie-Comeau, ni les samedis et dimanches à Godbout.

11.23 Une autre clause de la convention stipule que les hommes d'ouvrage général ne sont pas requis de faire le nettoyage des bâtisses. Deux concierges travaillent chacun 21 heures par semaine à Baie-Comeau et à Godbout, bien que les hommes d'ouvrage général disposeraient de tout le temps requis pour effectuer ce travail.

11.24 Les tâches assumées par le responsable des opérations de la Rive-Nord ne nécessitent pas les services d'une personne à temps plein. Parmi les hommes d'ouvrage général, un chef d'équipe dans chacun des ports de Baie-Comeau et Godbout disposerait du temps nécessaire pour assumer ces tâches.

11.25 Tous ces employés jouissent de la sécurité d'emploi en vertu de la convention collective et du protocole des employés non syndiqués.

11.26 Le nombre d'hommes d'ouvrage général présents à l'amarrage et au largage dépasse les besoins de la Société. Leurs heures de travail comportent de longues périodes d'inactivité qui leur permettraient d'accomplir les tâches des concierges et du responsable des opérations sur la Rive-Nord. Nous estimons que les coûts d'exploitation de la Société en sont ainsi augmentés d'environ 380 000 $ par année.

11.27 La Société devrait prendre les moyens pour éliminer la sous-utilisation du personnel navigant et des hommes d'ouvrage général.

> Commentaire de la Société: « *Au moment où la Société a pris en charge la traverse de Matane en 1976, celle-ci était très déficitaire et peu efficace. Les conventions collectives étaient très contraignantes.*
>
> *Depuis ce temps, la Société a déjà aboli 67 postes à cette traverse dans le but d'améliorer l'efficacité, soit une réduction de 43 %.*
>
> *La Société est particulièrement consciente de la situation des hommes d'ouvrage général sur les quais de Matane, Baie-Comeau et Godbout durant l'hiver et dès la première rencontre avec le vérificateur général, nous lui avons fait part de cette situation.*

Pour ce qui est du personnel navigant, les conventions collectives prévoient des effectifs minimaux sur les navires conformément aux certificats émis par la Garde Côtière, et les conventions collectives assurent la sécurité d'emploi au personnel composant ces effectifs, comme c'est le cas dans la fonction publique et parapublique.

Récemment, nous avons réussi à faire diminuer les effectifs requis aux certificats et ce, pour plusieurs de nos navires.

Étant donné que les conventions actuelles pour tous nos employés expirent le 31 décembre 1988, nous devrons modifier les conventions collectives avant d'effectuer toute réduction de personnel en sus des effectifs minimaux requis par les nouveaux certificats et avant de réduire les effectifs sur les quais. »

Service de nuit à la traverse Québec/Lévis

11.28 L'achalandage de la traverse Québec/Lévis a considérablement diminué depuis les 25 dernières années. En effet, dans les années précédant l'ouverture du pont Pierre-Laporte, en 1970, la traverse Québec/Lévis transportait annuellement près de 3 000 000 de passagers et de 900 000 véhicules. Dès 1972, ces chiffres n'étaient plus respectivement que de 1 825 000 et 465 000. Pour 1987, le nombre de passagers s'établit à 1 620 000. Le nombre de véhicules transportés est d'environ 325 000 depuis 1985 et représente 1 % du trafic entre les rives.

11.29 La traverse Québec/Lévis est le seul service de transport en commun dans la région à fonctionner presque toute la nuit. Les autobus de la Rive-Sud ne circulent que cinq jours par semaine et jusqu'à 23 h seulement, alors que ceux de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec s'arrêtent vers 1 h.

11.30 Selon les statistiques de la Société, les traversées de nuit attirent une clientèle restreinte. En 1987, moins de 46 000 piétons et de 7 500 voitures ont utilisé les quelque 3 650 traversées effectuées entre 1 h et 6 h 30. Ainsi, 15 % des traversées ont été utilisées par 4 % des piétons et 2,5 % des véhicules.

11.31 Depuis avril 1987, la Société utilise un seul navire entre 18 h et 7 h. Malgré l'économie annuelle d'environ 630 000 $ engendrée par cette mesure, le coût d'exploitation, entre 1 h et 7 h, s'établit à environ 900 000 $ par année, soit l'équivalent de 13 % des coûts annuels de cette traverse.

11.32 Compte tenu de l'achalandage, la Société devrait envisager d'autres réductions de coût du service de nuit à la traverse Québec/Lévis.

Commentaire de la Société : « *La Société a, depuis longtemps, fait la recommandation aux autorités gouvernementales d'éliminer ou du moins de réduire le service la nuit.*

De fortes oppositions de la part des citoyens, des municipalités de la Rive-Sud et de la Chambre de commerce, ont fait en sorte que rien n'a pu être fait avant le printemps 1987.

En effet, depuis avril 1987, il n'y a qu'un seul navire la nuit et 13 postes ont été abolis, ce qui a permis d'économiser au-delà de 600 000 $. De nouvelles discussions visant à modifier ou supprimer le service la nuit auront lieu dans les prochains mois. »

Liste des recommandations

Utilisation de la main-d'oeuvre

11.27 La Société devrait prendre les moyens pour éliminer la sous-utilisation du personnel navigant et des hommes d'ouvrage général.

Service de nuit à la traverse Québec/Lévis

11.32 Compte tenu de l'achalandage, la Société devrait envisager d'autres réductions de coût du service de nuit à la traverse Québec/Lévis.

Remarques et commentaires

Gestion des ressources informatiques

12. Gestion des ressources informatiques

Aperçu général

12.1 L'organisation informatique gouvernementale se caractérise par une structure à deux niveaux d'intervenants: les organismes centraux et les ministères et organismes.

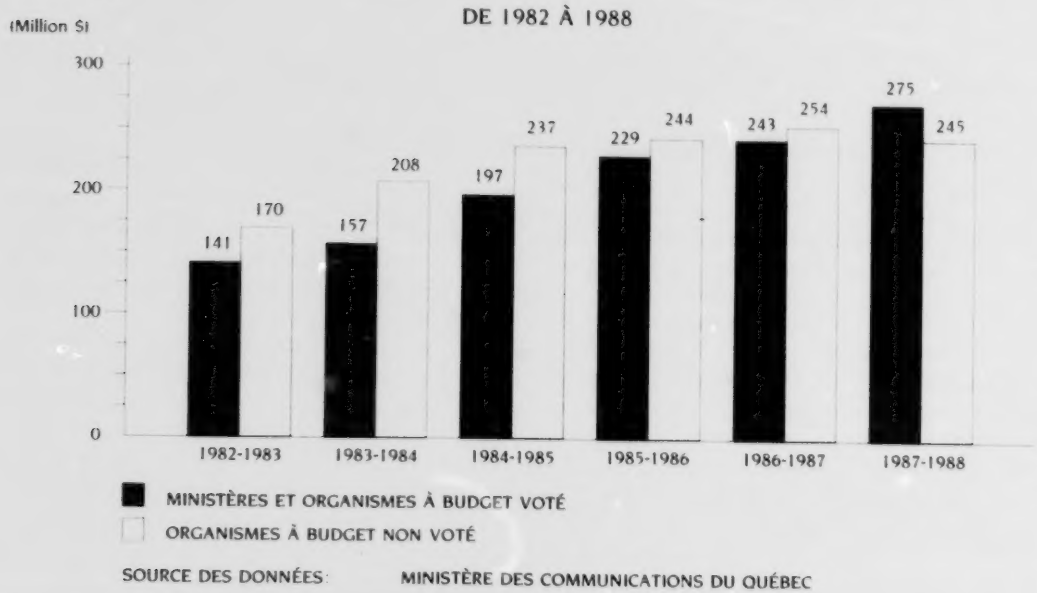
12.2 Le Conseil du trésor encadre les activités informatiques par ses directives et par les autorisations de dépenses qu'il accorde aux ministères et organismes utilisateurs. Des ministères jouent également un rôle d'organismes centraux. Le ministère des Communications fournit du support et de l'expertise dans le domaine informatique. Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et celui des Approvisionnements et Services sont responsables de l'acquisition de biens dans le secteur des technologies de l'information. Ce sont là les organisations qui ont une intervention majeure dans la gestion de l'informatique.

12.3 Les dépenses en informatique des ministères et organismes dont le budget de fonctionnement est voté par l'Assemblée nationale, sont passées de 141 M$ en 1982-1983 à 275 M$ en 1987-1988; celles-ci représentent environ 6% des dépenses de fonctionnement du gouvernement. Les entités dont le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale, tels les entreprises du gouvernement, les organismes subventionnés et les commissions administratives qui doivent pratiquer l'autofinancement, ont vu leurs dépenses en informatique passer de 170 M$ à 245 M$ pour la même période.

Graphique 12.1

DÉPENSES INFORMATIQUES DU SECTEUR PUBLIC

DE 1982 À 1988



SOURCE DES DONNÉES: MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS DU QUÉBEC

Nature et portée de la vérification

12.4 Notre vérification vise à nous assurer que la ressource informatique est gérée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que les gestionnaires rendent compte des responsabilités qui leur sont atttribuées. Pour atteindre cet objectif de vérification, nous avons réparti la fonction informatique par activités et par types de ressources et nous en avons prévu l'examen sur plus d'une année. Ainsi, les secteurs d'intérêt suivants ont été retenus:

- Coordination de l'activité informatique;
- Développement des systèmes informatiques;
- Équipements et logiciels d'exploitation;
- Systèmes en opération;
- Bureautique et micro-informatique;
- Gestion des ressources humaines consacrées à l'informatique;
- Sécurité de l'information.

12.5 Au cours de l'année 1987-1988, nous avons entrepris la vérification de certains éléments des deux premiers secteurs d'intérêt.

12.6 Notre vérification couvre l'ensemble des ministères et organismes dont le budget de fonctionnement est voté par l'Assemblée nationale et qui sont soumis à la réglementation du Conseil du trésor.

12.7 Le nombre d'organisations (ministères et organismes) vérifiées varie en fonction de la nature de l'activité informatique examinée et des objectifs particuliers de vérification poursuivis.

Résultats de notre vérification

12.8 Après avoir défini sommairement chacun des secteurs d'intérêt vérifiés, nous précisons la nature de chaque sujet traité et la portée particulière des travaux de vérification. Après nos constatations, nous formulons une recommandation et nous présentons un résumé des commentaires reçus des ministères et organismes.

Coordination de l'activité informatique

12.9 Nous avons défini la coordination de l'activité informatique au gouvernement du Québec comme étant l'action concertée des organismes centraux et de la haute direction des ministères et organismes. Cette coordination se réalise notamment par l'application de la réglementation gouvernementale, l'économie lors de l'acquisition des méthodologies et par l'utilisation des systèmes informatiques centraux.

12.10 Notre vérification de ces éléments est répartie sur plus d'une année. Les travaux de vérification concernant la coordination ministérielle sont en voie de réalisation et ne sont pas suffisamment avancés pour faire l'objet d'observations dans ce Rapport. Quant à la vérification de l'application de la réglementation, tous les travaux sont terminés sauf ceux qui touchent l'acquisition de biens et produits dans le secteur des technologies de l'information.

Réglementation dans le domaine de l'informatique

12.11 L'activité informatique est soumise non seulement à la structure administrative de chacun des ministères et organismes, mais également à des politiques, des directives et des normes.

12.12 Notre vérification a porté sur la période s'étendant de janvier 1986 à avril 1988. Nous avons examiné le comportement de l'ensemble des ministères et organismes quant à l'obligation de présenter un mémoire de conception administrative au Conseil du trésor, à l'appui de toute demande d'approbation pour un développement de système informatisé. De même, nous avons examiné dans sept ministères, dont deux organismes centraux, l'application du règlement sur les contrats d'approvisonnement du gouvernement ainsi que le respect des règles administratives sur le contrôle des dépenses relatives aux technologies de l'information.

12.13 En règle générale, les résultats de nos travaux ont démontré que les organisations vérifiées respectaient les dispositions du règlement sur les contrats d'approvisionnement. Ce règlement établit la responsabilité de l'approvisionnement en fonction de différents seuils de commandes. Les règles sur le contrôle des dépenses relatives aux technologies de l'information par les ministères sont également respectées.

12.14 Il en est toutefois autrement pour la directive du Conseil du trésor concernant certaines modalités d'application de la politique sur le développement des systèmes informatisés (conception administrative).

12.15 Il y a plus de 11 ans, le Conseil du trésor émettait une directive (1-77) visant à déterminer les modalités d'application de la politique concernant le développement des systèmes informatisés. Cette directive exige la production d'une étude avant de procéder à la réalisation technique des systèmes. L'étude doit permettre, entre autres, de juger de l'opportunité du système envisagé, de mettre en évidence les avantages fonctionnels et économiques, et doit élaborer les critères d'efficacité à respecter après la mise en opération.

12.16 Toujours selon cette directive, dans le cas du développement d'un nouveau système informatique ou de la rénovation d'un système existant, les ministères et organismes doivent élaborer une conception administrative et la soumettre à l'approbation du Conseil du trésor lorsque le système envisagé satisfait au moins à l'une des conditions suivantes:

- La réalisation technique (l'analyse organique, la programmation des modules et des tâches ainsi que les essais) et (ou) l'exploitation feront l'objet d'un contrat de service;
- La réalisation technique nécessitera plus d'une année-personne d'analyse et (ou) plus de deux années-personne de programmation;
- Le système engendrera des coûts annuels d'exploitation évalués à plus de 50 000 $;
- Le système affectera les opérations de plus d'un ministère ou organisme.

12.17 Parmi l'ensemble des ministères et organismes considérés, 17 satisfaisaient à une ou plusieurs des conditions de la directive; 75 systèmes au coût total de 24 M$ étaient ainsi visés.

12.18 Nous avons constaté que 14 ministères n'ont pas soumis pour approbation au Conseil du trésor les conceptions administratives pour 26 systèmes informatiques qui représentaient des investissements de 7 M$.

12.19 Par ailleurs, il est possible d'éviter l'approbation du Conseil du trésor lors des rénovations de systèmes en assimilant les travaux effectués à de l'entretien parce que la directive ne donne pas de définition du terme rénovation.

12.20 La directive 1-77 visait à encadrer et contrôler le développement des systèmes informatiques dans le contexte et l'environnement informatique de la fin des années 1970. L'accroissement de la capacité de traitement et d'emmagasinage de l'information, l'introduction de bases de données et de centres d'information ainsi que l'utilisation de nouveaux outils de développement comme les méthodologies, ont complètement transformé la situation.

12.21 Nous avons recommandé à chaque ministère concerné de se conformer à la directive 1-77. Il serait opportun de réviser la directive 1-77 de façon à l'actualiser en fonction des contraintes et attentes d'aujourd'hui. Des mécanismes de suivi devraient être instaurés pour mesurer le degré de respect de la directive par les ministères.

Commentaires des ministères: *Tout en reconnaissant les faits rapportés, les ministères apportent les commentaires suivants*:

— *Les méthodologies de développement de systèmes récemment implantées ne se prêtant pas très bien à fournir les informations requises par la directive 1-77, la préparation de conceptions administratives entraîne des coûts supplémentaires de développement et des retards dans les échéanciers*;

— *Les exigences minimales indiquées dans la directive 1-77 empêchent les ministères de rencontrer les délais de développement.*

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor: *Le Secrétariat du Conseil du trésor nous mentionne que les fondements généraux de la directive demeurent pertinents, notamment pour les organisations disposant de méthodes plus traditionnelles de développement de systèmes. Il précise également que, pour les organisations utilisant de nouvelles méthodes, des accommodements administratifs ont été identifiés et indiqués à celles qui devaient soumettre des projets de développement au cours des dernières années. Ces accommodements pouvaient comporter la présentation des résultats de la phase d'analyse préliminaire au lieu du mémoire de conception administrative, une exemption en présence d'un plan directeur bien documenté ou une dérogation en cas d'urgence.*

« Votre vérification fournit un éclairage sur le niveau de respect de cette directive et sur les motifs invoqués par ceux qui n'ont pas respecté la directive actuelle.

Cette information et les souhaits exposés seront pris en compte dans la poursuite de la révision de cette directive. En effet, comme vous en avez été informés, une révision en profondeur du cadre gouvernemental de gestion de l'information et des technologies de l'information est en cours. Elle a commencé en 1984 et elle s'intensifie depuis 1986. Le Conseil du trésor a déjà pris certaines décisions au cours de ces années et certaines parties de cette directive ont été rescindées ou modifiées.

Cette révision conduira également à définir des mécanismes de suivi susceptibles de mesurer le degré d'application de ces nouvelles directives. »

Développement des systèmes informatiques

12.22 Au cours des trois derniers exercices financiers, les ministères et organismes ont consacré au total plus de 50 M$ annuellement au développement de systèmes informatiques. Pour l'exercice 1987-1988, ces dépenses étaient évaluées à plus de 59 M $ et représentaient 20% du total des dépenses informatiques.

12.23 Par développement de systèmes, on entend toute nouvelle automatisation et toute refonte ou expansion de système. Ce terme englobe donc toute conception ou amélioration majeure d'un système.

12.24 L'analyse de l'ensemble du secteur d'intérêt « Développement des systèmes informatiques » a été répartie en cinq volets : la planification globale, la planification annuelle, la gestion des projets de développement, les outils de support au développement et l'évaluation postimplantation.

12.25 Selon l'approche de vérification que nous avons privilégiée, nos efforts ont d'abord été concentrés sur des aspects « plus techniques » du développement des systèmes. Nos travaux de vérification visaient à nous assurer que les méthodologies utilisées et les outils de support permettent de développer des systèmes de façon économique et efficiente et que des procédés d'évaluation pertinents permettent de mesurer le rendement des nouveaux systèmes mis en place.

a. Outils de support au développement

12.26 Au cours des dernières années, les ministères et organismes ont acquis des outils de support au développement afin d'accroître la productivité et la qualité de leurs activités à cet égard. Ces outils comprennent principalement les méthodologies de développement de même que les techniques, logiciels et équipements pouvant être utilisés lors de la réalisation des différentes phases de développement d'un système informatique.

12.27 Au gouvernement du Québec, l'introduction de ces outils a précédé ou a accompagné souvent les périodes de grands développements de systèmes. Le ministère des Communications chargé de rationaliser le développement de l'informatique au sein du gouvernement, a favorisé l'utilisation de ces outils. Il a notamment proposé des méthodologies de développement, des outils d'aide à la conception et une technique d'estimation et de mesure de projets. Le choix, l'implantation et le soutien technique de ces outils ont été effectués par les ministères et organismes qui attribuèrent, pour plusieurs, ces responsabilités à des centres de support au développement.

12.28 Notre examen a porté sur sept ministères ou organismes qui procédaient au développement de systèmes informatiques majeurs ou étaient sur le point de le faire. Plusieurs de ces organisations ont consenti, au cours des dernières années, des investissements de plus de 1 M$ chacune pour la réorganisation des activités de développement de même que pour l'acquisition et l'implantation d'outils de support au développement.

12.29 Notre vérification nous a permis de constater que :

- Deux des sept organisations vérifiées n'avaient pas, en date de notre vérification, attribué à un responsable la tâche de la mise en œuvre des outils de support au développement. Elles n'avaient pas identifié leurs besoins et, malgré certains outils en place, elles ne disposaient pas des moyens nécessaires pour encadrer adéquatement et optimiser leurs activités de développement ;

- Quatre des organisations visitées n'utilisaient pas toujours de la bonne façon les outils relatifs à la gestion de projets. Ces déficiences portaient notamment sur la planification et l'organisation des activités de développement, l'estimation des coûts sous-jacents de même que sur le suivi des coûts et des échéanciers ;

- Bien que plusieurs des organisations sous examen effectuaient des développements importants et utilisaient une méthodologie de développement ayant nécessité des investissements majeurs, la majorité d'entre elles ne possédaient pas de mécanismes indépendants d'assurance-qualité visant à vérifier le respect de cette méthodologie ;

- Des analyses sont effectuées au moment de l'acquisition des outils de support au développement. Ces outils font également l'objet d'évaluation partielle après leur

expérimentation. Toutefois, aucune des organisations vérifiées n'avait mis en place des mécanismes visant l'évaluation d'ensemble et systématique des moyens mis en œuvre dans le but, entre autres, de confirmer l'à-propos des investissements et d'identifier les secteurs où les bénéfices escomptés n'avaient pu être réalisés.

12.30 Les faiblesses observées dans la mise en œuvre de ces actions sont telles que, non remédiées, elles peuvent compromettre l'atteinte des objectifs visés.

12.31 Au cours des dernières années, avec l'appui du ministère des Communications, les ministères et organismes se sont préoccupés d'accroître la productivité et la qualité des développements de systèmes et ils ont posé des gestes en ce sens. Ces organisations doivent poursuivre leurs efforts pour encadrer, contrôler et évaluer rigoureusement les outils de support au développement afin de s'assurer que ces derniers répondent le mieux possible à leurs besoins respectifs.

12.32 Selon les déficiences propres à chaque organisation vérifiée, nous avons recommandé aux ministères et organismes de préciser et d'attribuer les tâches reliées aux outils de support au développement, de se doter des outils nécessaires pour optimiser les activités de développement notamment quant à la gestion des projets, d'implanter des mécanismes de surveillance des développements en cours et d'assurer que les objectifs visés par la mise en place de ces outils soient atteints.

Commentaires des ministères et organismes: Les ministères et organismes sont d'accord avec nos recommandations et soulignent qu'ils ont déjà entrepris des travaux en ce sens ou sont sur le point de le faire.

Le ministère des Communications endosse nos recommandations.

b. Évaluation postimplantation des systèmes informatiques

12.33 De plus en plus de ministères et organismes du gouvernement se sont dotés de méthodologies de développement de systèmes informatiques qui prévoient une phase d'évaluation postimplantation.

12.34 L'évaluation postimplantation d'un système informatisé permet à la direction d'une organisation d'obtenir une rétroaction sur la façon dont se comporte le système récemment implanté. Cette évaluation doit permettre de s'assurer que les avantages prévus au moment où débutaient les travaux de développement ont été obtenus, que les attentes visées ont été comblées, que les difficultés rencontrées dans la réalisation du projet ont été bien aplanies et qu'on facilite l'évolution du système. Un rapport doit suivre cette évaluation afin d'informer les gestionnaires sur les lacunes constatées et, s'il y a lieu, d'indiquer les correctifs à apporter.

12.35 L'évaluation postimplantation d'un système doit être effectuée après une période convenable de fonctionnement. De plus, cette évaluation doit être réalisée par des personnes indépendantes de celles ayant participé au développement du système. Cette approche est recommandée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

12.36 Notre examen a porté sur huit ministères et un organisme et couvrait la période de janvier 1986 à avril 1988. Les neuf organisations examinées ont implanté ou fortement modifié 31 systèmes informatiques pour un coût global de plus de 8 M$ au cours de cette période.

12.37 L'importance d'une évaluation juste et correcte après l'implantation ou la modification majeure d'un système n'est pas ressentie avec la même acuité par toutes les

organisations. Celles-ci n'appliquent pas toujours avec rigueur la méthodologie qu'elles se donnent de façon à s'assurer que les systèmes développés sont économiques, efficients et efficaces. Notre vérification nous a permis de faire les constatations suivantes:

- Sept des neuf organisations vérifiées n'avaient pas, en date de notre vérification, attribué à un responsable la tâche de procéder à l'évaluation postimplantation;
- Vingt-sept des 31 systèmes informatiques examinés n'ont pas fait l'objet d'un rapport d'évaluation permettant, entre autres, de savoir:
  - Si les avantages prévus au moment où débutaient les travaux de développement se sont réalisés selon les coûts et dans les délais établis;
  - Si le système satisfait aux exigences des utilisateurs;
  - Si des changements peuvent être facilement apportés au système.

12.38 Nous avons recommandé aux organisations ayant développé des systèmes importants d'établir, si elles ne l'avaient pas encore fait, un mécanisme formel d'évaluation et, le cas échéant, de procéder à une attribution explicite des responsabilités associées à l'évaluation postimplantation.

Commentaires des ministères et organismes: *Bien que certains ministères soulignent qu'ils procèdent de façon informelle à des évaluations, ils sont d'accord dans l'ensemble pour établir des mécanismes visant à formaliser cette pratique.*

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Communications: *Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Communications sont d'accord sur la mise en place de mécanismes visant à formaliser la pratique d'une évaluation postimplantation. Cependant, il leur apparaît contraire aux principes usuels de gestion de confier cette tâche à des personnes indépendantes.*

Liste des recommandations

Réglementation dans le domaine de l'informatique

12.21 Nous avons recommandé à chaque ministère concerné de se conformer à la directive 1-77. Il serait opportun de réviser la directive 1-77 de façon à l'actualiser en fonction des contraintes et attentes d'aujourd'hui. Des mécanismes de suivi devraient être instaurés pour mesurer le degré de respect de la directive par les ministères.

a. Outils de support au développement

12.32 Selon les déficiences propres à chaque organisation vérifiée, nous avons recommandé aux ministères et organismes de préciser et d'attribuer les tâches reliées aux outils de support au développement, de se doter des outils nécessaires pour optimiser les activités de développement notamment quant à la gestion des projets, d'implanter des mécanismes de surveillance des développements en cours et d'assurer que les objectifs visés par la mise en place de ces outils soient atteints.

b. Évaluation postimplantation des systèmes informatiques

12.38 Nous avons recommandé aux organisations ayant développé des systèmes importants d'établir, si elles ne l'avaient pas encore fait, un mécanisme formel d'évaluation et, le cas échéant, de procéder à une attribution explicite des responsabilités associées à l'évaluation postimplantation.

Remarques et commentaires

Gestion des services professionnels

13. Gestion des services professionnels

Aperçu général

13.1 Au gouvernement du Québec, la gestion des services professionnels est fortement réglementée quant à leurs modalités d'acquisition et leur tarification. L'émission et l'application de ces règlements relèvent de plusieurs intervenants.

13.2 Le Conseil exécutif et le Conseil du trésor exercent des pouvoirs de réglementation et d'autorisation par l'émission de politiques et directives et par la fixation des tarifs maximums d'honoraires pouvant être payés pour les services fournis au gouvernement.

13.3 Le ministère des Approvisionnements et Services est responsable de la gestion du fichier central des fournisseurs auquel doivent normalement se référer les ministères et organismes pour procéder à l'acquisition de services professionnels.

13.4 Le ministère des Communications examine les programmes de publicité que doivent lui soumettre les ministères et organismes. Il approuve les devis pour les campagnes publicitaires requérant l'octroi de contrats et participe activement à la sélection des fournisseurs.

13.5 Le ministère de la Justice conclut, au nom des ministères et organismes, des contrats d'obtention de services juridiques auprès de fournisseurs qu'il agrée. Il peut aussi autoriser les entités à procéder de façon autonome à de telles ententes.

13.6 Les dépenses en services professionnels ont été de 137 M$ pour l'année financière 1987-1988 (112 M$ en 1986-1987). Ces données ne concernent que les ministères et organismes dont les crédits de fonctionnement apparaissent comme tels au Livre des crédits du gouvernement.

Portée de l'étude

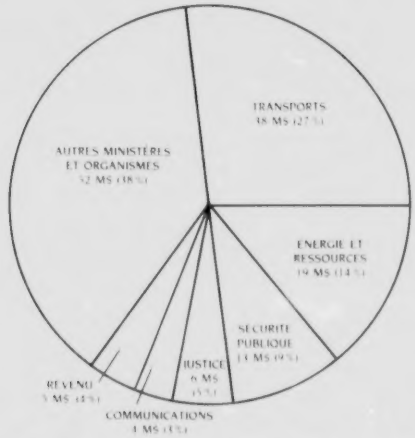
13.7 L'étude de la gestion des services professionnels a comporté l'examen des principales composantes du cycle de gestion de cette ressource, soit la planification des besoins et l'établissement des exigences, l'acquisition, l'utilisation, l'évaluation du rendement obtenu et la reddition de comptes appropriée. L'analyse de ces composantes a été effectuée en se référant aux pratiques de saine gestion devant guider le gestionnaire dans chacune des décisions prises et des gestes posés pour assurer le contrôle et l'usage optimal des ressources mises à sa disposition.

13.8 Nous avons également accordé une attention particulière au respect, par les ministères, des lois, règlements et directives applicables à la gestion des services professionnels.

13.9 Notre étude a porté sur l'examen des dépenses en services professionnels de six ministères, soit ceux des Transports, de l'Énergie et des Ressources, de la Sécurité publique, de la Justice, des Communications et du Revenu. Les dépenses en services professionnels de ces ministères représentent près de 63 % de l'ensemble des dépenses à ce titre, des ministères et organismes dont les crédits de fonctionnement apparaissent comme tels au Livre des crédits du gouvernement.

13.10 Les résultats de cette étude tiennent également compte d'observations soulevées dans d'autres travaux du vérificateur général sur la gestion des services professionnels au cours de la dernière année.

RÉPARTITION DES DÉPENSES* EN SERVICES PROFESSIONNELS
PAR MINISTÈRES ET ORGANISMES POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE 1987-1988



* EXTRAITES DU SYSTÈME DE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE (SYGBEC)

Résultats de l'étude

13.11 Les résultats de notre étude sur la gestion des services professionnels au gouvernement du Québec n'ont pas révélé de lacunes particulièrement importantes. Cet examen nous a toutefois permis de relever des déficiences et des dérogations dont la correction permettrait d'améliorer la gestion de cette catégorie de ressources.

Gestion des services professionnels

a. Politiques et directives

13.12 La plupart des ministères observés n'avaient pas établi de politiques et de directives favorisant le respect de la réglementation gouvernementale et encadrant les gestionnaires dans les étapes importantes de la gestion des services professionnels. Ces étapes sont la définition des besoins, la détermination des exigences, l'utilisation des ressources professionnelles et la reddition de comptes. De l'absence de ces politiques et directives découlent plusieurs lacunes.

13.13 Deux ministères n'établissaient pas clairement les qualifications professionnelles requises pour la réalisation de projets confiés à des cabinets de professionnels.

13.14 Les gestionnaires sont parfois mal informés des différentes étapes à franchir et des délais dont ils doivent tenir compte dans l'octroi d'un contrat de services professionnels. Ainsi, dans un ministère, l'échéancier prévu pour le début de certains travaux n'avait pas été respecté parce que les ressources professionnelles requises n'avaient pu être obtenues en temps opportun.

13.15 La qualité du suivi exercé sur les travaux réalisés par les cabinets de professionnels varie d'un ministère à l'autre. Dans certains cas, le processus de suivi n'est pas uniformisé ni appuyé par une documentation adéquate. Dans un des ministères vérifiés, le suivi des travaux réalisés à contrat avait été confié à des ressources contractuelles.

13.16 De façon générale, les ministères ont peu organisé le processus de reddition de comptes. Des gestionnaires produisent parfois des rapports d'activités incomplets sur l'utilisation des services professionnels. Ces rapports ne comportent que des données financières sur le total de leurs déboursés et, entre autres, l'information sur le degré d'avancement des travaux et sur l'atteinte des objectifs n'y sont pas mentionnées. Ainsi, la direction des contrats et de l'approvisionnement d'un ministère ne produisait pas de rapport de ses activités et ne possédait pas d'information sur les dépenses en services professionnels de chacune des entités administratives.

13.17 Les ministères et organismes devraient établir et appliquer des politiques et directives internes sur la définition des besoins et des exigences en services professionnels, sur leur utilisation et sur la reddition de comptes. De plus, ces politiques et directives devraient favoriser le respect de la réglementation gouvernementale.

b. Documentation

13.18 La justification du recours à du personnel externe au ministère, le choix d'une méthode de sélection de fournisseurs, l'établissement préalable de l'estimation du coût d'un contrat avant l'analyse des soumissions reçues et le choix de la méthode de paiement des honoraires, doivent reposer sur un processus décisionnel bien documenté. Plusieurs des dossiers d'octroi de contrats de services professionnels examinés ne contenaient que partiellement les informations nécessaires pour appuyer les décisions et les actions prises.

13.19 En outre, l'examen de plusieurs dossiers ne nous a pas permis de nous assurer, entre autres, que les comités de sélection avaient été formés avant de connaître les différents fournisseurs à évaluer et que le sous-ministre avait dûment autorisé les membres de ces comités à siéger.

13.20 Les dossiers sur les appels d'offres publics ne contenaient pas toujours une liste des fournisseurs qui s'étaient procuré un cahier des charges afin de pouvoir les aviser subséquemment de toute modification ou précision apportée au contenu de l'appel d'offres.

13.21 Les ministères devraient prendre les mesures pour que les dossiers sur les services professionnels contiennent toutes les preuves documentaires sur la gestion des services professionnels et le respect intégral de la réglementation.

Respect de la réglementation

13.22 Deux ministères parmi ceux que nous avons vérifiés ne respectaient que partiellement la réglementation relative à l'évaluation des services professionnels rendus par des cabinets proposés par le fichier central des fournisseurs. Cette évaluation doit être transmise au ministère des Approvisionnements et Services qui collige alors cette information dans le but d'aviser les ministères de toute évaluation négative des fournisseurs proposés.

13.23 Dans les cas où les ministères utilisaient les services de fournisseurs sans être tenus d'avoir recours au fichier central, ils ne procédaient que rarement à l'évaluation du rendement. Cette évaluation peut être avantageuse en tout temps car elle permet aux gestionnaires d'identifier les forces et faiblesses des fournisseurs.

13.24 Deux ministères n'ont pas avisé, comme il se doit, les gestionnaires du fichier central de l'octroi de contrats à des fournisseurs dont les noms n'avaient pas été proposés par le fichier. Ces informations peuvent permettre d'instituer de nouvelles spécialités ou d'ajouter des fournisseurs dans les spécialités où leur nombre est restreint.

13.25 Trois ministères n'avaient pas transmis au Conseil du trésor, dans les 30 jours suivant la fin de l'année financière, leur rapport annuel sur les personnes engagées sur base contractuelle.

13.26 Un ministère s'est évité le recours au fichier central en fractionnant la réalisation de projets en différentes phases et en octroyant plusieurs contrats inférieurs à 5 000 $ à un même fournisseur.

13.27 Les ministères devraient respecter les règles sur le fonctionnement du fichier central des fournisseurs et procéder en tout temps à l'évaluation des services professionnels rendus. De plus, ils devraient au moment prescrit transmettre au Conseil du trésor le rapport annuel sur les personnes engagées sur base contractuelle.

Contenu des contrats de services professionnels

13.28 Le Conseil du trésor a sensibilisé les ministères et organismes en publiant à leur intention un guide de gestion sur les contrats de services professionnels. Ce guide mentionne, entre autres, l'opportunité d'inclure dans les contrats des clauses sur la définition du mandat, l'échéancier de réalisation des travaux, l'identification des ressources humaines affectées au mandat, l'obligation par le cabinet de fournir une preuve d'assurance sur la responsabilité civile et professionnelle et les modalités à respecter en cas d'abandon du projet.

13.29 Les contrats devraient également mentionner, s'il y a lieu, que le cahier des charges, la soumission et les documents afférents en font partie intégrante. Des garanties d'exécution devraient aussi être exigées pour des contrats d'une certaine importance.

13.30 Les contrats de services professionnels des ministères sous examen ne contenaient pas certaines des clauses mentionnées précédemment, ce qui aurait favorisé l'obtention de ces services dans les meilleures conditions possibles.

13.31 Ainsi, l'examen de 15 contrats de services professionnels dans un ministère a révélé qu'aucun ne comportait de clauses sur l'obligation de fournir des preuves d'assurance sur la responsabilité civile et professionnelle.

13.32 Deux ministères permettaient le début des travaux avant la signature du contrat. Il y a risque que, tant qu'un fournisseur n'a pas signé le contrat, il ne soit pas soumis comme tel au respect des clauses qu'il contient.

13.33 Les ministères devraient inclure dans leurs contrats de services professionnels des clauses qui leur permettent d'obtenir dans les meilleures conditions les services professionnels requis. De plus, ils ne devraient pas permettre le début des travaux avant la signature du contrat.

Commentaire des ministères: *Dans leur ensemble, les ministères vérifiés se disent d'accord avec les recommandations formulées.*

Liste des recommandations

Gestion des services professionnels

a. Politiques et directives

13.17 Les ministères et organismes devraient établir et appliquer des politiques et directives internes sur la définition des besoins et des exigences en services professionnels, sur leur utilisation et sur la reddition de comptes. De plus, ces politiques et directives devraient favoriser le respect de la réglementation gouvernementale.

b. Documentation

13.21 Les ministères devraient prendre les mesures pour que les dossiers sur les services professionnels contiennent toutes les preuves documentaires sur la gestion des services professionnels et le respect intégral de la réglementation.

Respect de la réglementation

13.27 Les ministères devraient respecter les règles sur le fonctionnement du fichier central des fournisseurs et procéder en tout temps à l'évaluation des services professionnels rendus. De plus, ils devraient au moment prescrit transmettre au Conseil du trésor le rapport annuel sur les personnes engagées sur base contractuelle.

Contenu des contrats de services professionnels

13.33 Les ministères devraient inclure dans leurs contrats de services professionnels des clauses qui leur permettent d'obtenir dans les meilleures conditions les services professionnels requis. De plus, ils ne devraient pas permettre le début des travaux avant la signature du contrat.

Remarques et commentaires

Allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux

14. Allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux

Aperçu général

14.1 Le ministère de la Santé et des Services sociaux a été institué en 1970 par la Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (L.R.Q., chapitre M-19.2). Jusqu'en 1985, il était désigné sous le nom de ministère des Affaires sociales. Les principes de base du système socio-sanitaire québécois sont énoncés dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5).

14.2 Le ministère est chargé de l'application des lois et des règlements sur les affaires sociales et la santé publique et il doit s'assurer que des services de qualité soient accessibles à tous les citoyens. Ainsi, il doit énoncer les orientations, fixer les objectifs et les priorités en matière de santé et de services sociaux, et mettre en place les moyens nécessaires à leur réalisation, notamment par l'organisation de services socio-sanitaires et par la répartition des budgets entre les régions et les divers établissements. Il a aussi comme mandat de procéder à l'évaluation de l'impact des programmes offerts et d'établir des normes sur l'utilisation des ressources par les établissements. Il doit faire connaître aux interlocuteurs du réseau de la santé et des services sociaux et à la population, ses objectifs et ses orientations socio-sanitaires.

14.3 Au Québec, plus de 800 établissements subventionnés font partie du réseau de la santé et des services sociaux. Ils sont regroupés par catégorie : les centres hospitaliers, les centres d'accueil, les centres locaux de services communautaires et les centres de services sociaux. La coordination des services de santé et des services sociaux est assurée par les conseils régionaux de la santé et des services sociaux.

14.4 Les subventions prévues pour la santé et les services sociaux pour l'année 1988-1989 se répartissent ainsi :

	En millions $
Centres hospitaliers de soins de courte durée	4 669,2
Centres d'accueil d'hébergement et centres hospitaliers de soins de longue durée	1 068,3
Centres d'accueil de réadaptation	672,9
Centres locaux de services communautaires	465,8
Centres de services sociaux	313,1
Conseils régionaux de la santé et des services sociaux	47,0
Autres subventions (Office des personnes handicapées du Québec, organismes bénévoles communautaires, transport ambulancier, coûts reliés à l'application des conventions collectives, etc.)	224,1
	7 460,4
Services assurés dans le cadre du régime d'assurance-maladie (RAMQ)	1 958,8
	9 419,2

14.5 La structure du ministère se caractérise par deux types de directions générales : les directions - réseau et les directions fonctionnelles. Les premières conçoivent les programmes, les mettent en œuvre et en contrôlent la réalisation, en plus de fournir l'encadrement

et le soutien aux établissements dispensateurs de services. Les secondes ont un rôle d'orientation et de normalisation pour certaines fonctions communes à toutes les directions générales.

Portée de la vérification

14.6 Nous avons effectué une vérification de l'allocation des subventions accordées au réseau de la santé et des services sociaux par le ministère au cours de l'année financière 1987-1988. Cette vérification visait à examiner et à déterminer jusqu'à quel point cette allocation était faite en tenant compte de l'économie et de l'efficience.

14.7 De plus, nous avons examiné les mécanismes mis en place par le ministère pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs que lui a confiés le législateur dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Résultats de notre vérification

Planification et évaluation

14.8 La loi sur le ministère lui fait obligation d'élaborer des politiques sur la santé et sur les services sociaux, de les proposer au gouvernement, de voir à leur mise en œuvre, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.

14.9 Au cours de l'année 1987, le ministère a procédé au réaménagement de sa structure organisationnelle. Ce réaménagement a permis, entre autres, la consolidation des efforts de planification. Ainsi, une direction générale s'est vu confier la responsabilité de clarifier la mission et les priorités du ministère, de proposer les orientations, les objectifs et les stratégies et de les évaluer périodiquement. Les autres directions générales assurent la conception et la mise en œuvre des programmes touchant leur secteur d'activités.

a. Planification

14.10 Notre vérification ne nous a pas permis d'identifier de politique d'ensemble de santé et de bien-être. La planification est effectuée par secteur d'activités et ce, de façon inégale. Des secteurs sont planifiés de façon plus complète comme celui de la déficience intellectuelle, tandis que d'autres le sont de façon marginale comme le secteur des soins de courte durée physique qui effectue des déboursés de l'ordre de 4,7 milliards $ annuellement.

14.11 La planification dont certains secteurs ont été l'objet visait à régler un problème spécifique survenu à un moment donné ; elle n'était pas le résultat d'un exercice s'inscrivant dans une démarche systématique de planification. À titre d'exemple, le désengorgement des services d'urgence n'a fait l'objet d'une planification complète que lorsque le problème est devenu aigu.

14.12 La planification devrait reposer sur diverses données comme la démographie, l'état de santé actuel de la population et ses besoins de services, les programmes actuels ou envisagés, les moyens disponibles et requis, etc. Nous avons constaté que cette information n'était pas toujours disponible et que sa qualité était souvent remise en cause par les gestionnaires. D'ailleurs, le ministère est à développer de nouveaux systèmes d'information pour remédier à ces lacunes, et l'enquête Santé-Québec, dont les premiers résultats viennent d'être rendus disponibles, permettra de résoudre une partie de ces problèmes. De plus, les documents de planification examinés ne faisaient pas toujours ressortir tous les éléments pertinents, notamment l'établissement d'objectifs mesurables.

14.13 Le ministère devrait diffuser annuellement une version consolidée et complète de ses orientations et de ses priorités. Dans les faits, il diffuse ses orientations auprès des différents intervenants concernés, mais au fur et à mesure de leur élaboration et sans en rappeler l'ensemble. Sauf pour quelques documents d'orientation récents, nous n'avons pu relever les dates de diffusion. Pour parvenir à identifier les priorités annuelles, nous avons dû consulter plusieurs documents différents comme le Livre des crédits, les comptes rendus des débats en Commission parlementaire et les lettres transmises aux établissements pour leur signifier le budget.

14.14 Les faiblesses constatées ne facilitent pas l'organisation et l'allocation optimale des ressources sur le territoire. Cependant, le ministère nous a avisé qu'il déposera, à l'automne 1988, un document portant sur les orientations à donner au système de santé et de services sociaux. Ce document contiendra des priorités formulées en termes d'objectifs mesurables lorsque possible, ainsi que des orientations à court, moyen et long termes afin d'atteindre ces objectifs. Une politique de santé et de bien-être des Québécois devrait suivre, selon le ministère, l'élaboration de ce document d'orientations.

14.15 Le ministère entend poursuivre l'effort déjà entrepris pour se doter d'une politique d'ensemble de santé et de bien-être.

> *Commentaire du ministère*: « *Il importe de préciser qu'en matière de répartition des ressources, le ministère vise l'allocation optimale des ressources sur le territoire québécois. Dans cette optique, il a développé une méthode de répartition régionale des crédits de développement qui lui sont octroyés. Cette méthode a été utilisée en 1987-1988 et 1988-1989 dans la plupart des secteurs, notamment ceux de l'alourdissement de la clientèle, la déficience intellectuelle, etc.* »

b. Évaluation

14.16 Le ministère a la responsabilité d'administrer plusieurs programmes de taille et de complexité différentes. Il doit savoir si leur mise en application répond aux besoins de la population afin de prendre, en temps opportun, les décisions nécessaires sur des orientations, des priorités et des plans d'action.

14.17 Le ministère évalue de façon détaillée certains programmes, mais il ne procède pas systématiquement à l'évaluation sommaire de tous les programmes de services de santé et de services sociaux à l'intérieur d'une période de temps raisonnable. Lorsque des travaux d'évaluation sont réalisés, ils sont choisis selon l'acuité des problèmes.

14.18 Les travaux d'évaluation, les travaux de vérification interne et ceux de contrôle de la qualité portent surtout sur les mécanismes administratifs et l'organisation des services socio-sanitaires et accordent peu d'importance aux coûts, à la performance et à l'efficacité des programmes.

14.19 Nous n'avons pas retrouvé de processus de gestion intégrant les différentes actions du ministère comme la planification, l'évaluation, l'allocation des ressources et la proposition de mesures législatives. Par conséquent, les conclusions des travaux d'évaluation peuvent ne pas infléchir en temps opportun les actions du ministère.

14.20 Les informations nécessaires à la réalisation des évaluations de programmes sont parfois absentes, souvent incomplètes et des efforts importants de validation sont requis pour en assurer la fiabilité. De nouveaux systèmes sont en voie d'élaboration dans le but d'améliorer la qualité, l'intégralité et la fiabilité de l'information.

14.21 La réglementation gouvernementale sur l'organisation et l'administration des établissements prévoit que la qualité et la pertinence des soins dispensés par un établissement doivent faire l'objet d'une évaluation continuelle et que des dispositions appropriées doivent être prises pour en assurer le contrôle. Le ministère encourage de diverses autres façons l'exercice d'un tel contrôle, notamment par le développement de programmes de gestion de la qualité dans les établissements et le recours à des évaluations externes. Cependant, les établissements n'ont pas l'obligation de fournir les résultats de ces évaluations au ministère. Celui-ci, en ne les exigeant pas, se prive ainsi d'une occasion d'être informé sur la qualité et la pertinence des services que reçoivent les bénéficiaires.

14.22 Le ministère devrait procéder systématiquement à l'évaluation sommaire de chacun des programmes à l'intérieur d'une période de temps raisonnable, intégrer ses actions dans un processus de gestion et faire porter davantage l'examen des programmes sur les coûts, l'efficience et la mesure de l'efficacité. De plus, il devrait demander aux établissements l'information sur les résultats de leurs travaux d'évaluation portant sur la qualité de leurs services.

> *Commentaire du ministère*: « *En matière d'évaluation, les orientations ministérielles vont dans le sens de la recommandation du vérificateur général. Le ministère travaille présentement à l'élaboration de stratégies et au développement d'indicateurs dans le but de fournir dans un délai raisonnable, de l'information sommaire à ses gestionnaires sur le fonctionnement et la performance des programmes de santé et de services sociaux.* »

Processus budgétaire

14.23 Dès qu'il a obtenu ses crédits, le ministère alloue le budget global à chacun des établissements. Ceux-ci devront alors soumettre au ministère leur budget détaillé et, le cas échéant, les moyens qu'ils entendent prendre pour atteindre l'équilibre budgétaire. Le processus budgétaire ne consiste pas seulement à préparer des prévisions budgétaires, mais il inclut aussi des ajustements en cours d'année et des rectificatifs postbudgétaires accordés après l'analyse des données financières réelles en fin d'année des établissements.

14.24 La subvention octroyée à un établissement constitue l'essentiel du budget à l'intérieur duquel il doit opérer; par conséquent, son montant peut influer directement sur le niveau des soins qu'il dispensera à la population. S'il obtient une enveloppe budgétaire dont l'augmentation ne compense pas entièrement la hausse de ses coûts d'opérations, l'établissement devra faire connaître au ministère les moyens qu'il entend prendre pour atteindre l'équilibre budgétaire.

14.25 Pour l'année financière 1988-1989, le budget des subventions pour les services de santé et les services sociaux est de l'ordre de 7,5 milliards $. Nous avons constaté que près de 99 % de ces crédits sont alloués aux établissements sur la base de leur budget de l'année précédente, lequel a été majoré pour tenir compte de l'augmentation de l'indice des prix et des dispositions des conventions collectives. Le solde des crédits, soit environ 100 M$, est distribué à la suite d'analyses et en conformité avec des normes d'attribution. Il sert avant tout à soutenir financièrement de nouvelles orientations, à couvrir les coûts reliés au développement technologique et ceux reliés à l'alourdissement de la clientèle ainsi qu'à corriger la répartition des ressources entre les régions.

a. Allocation budgétaire

14.26 Le ministère distribue annuellement environ 375 M$ de subventions pour certaines activités par l'intermédiaire de fonds affectés à des fins particulières. Ces fonds sont confiés à des établissements et des conseils régionaux qui deviennent alors des gestionnaires ou des agents-payeurs. Au 31 mars 1988, le solde non utilisé était de près de 48 M$, selon un rapport du ministère. Au moment de notre vérification, nous n'avons pu identifier de lignes directrices portant sur l'utilisation de ces soldes de fonds ni sur les intérêts qu'ils génèrent. L'évolution de l'encaisse et la gestion de la trésorerie de ces fonds sont laissées à la discrétion des conseils régionaux et des établissements. Les fonds affectés sont l'objet d'une politique que le ministère a transmise, en septembre 1988, au Conseil du trésor pour son approbation. De plus, le ministère était à répertorier les fonds affectés afin de déterminer les soldes qui pourraient être récupérés.

> *Commentaire du ministère*: « *Les lignes directrices sur l'utilisation des fonds affectés sont présentement contenues dans le manuel de gestion financière des établissements, celui des conseils régionaux et dans les circulaires spécifiques à chacun des fonds. Le ministère a aussi prescrit un formulaire d'analyse de solde de fonds pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988. L'interprétation de ces différentes règles permet de déterminer que les soldes de fonds de même que les intérêts générés ne peuvent être dépensés que pour les fins pour lesquelles les subventions ont été octroyées. Par contre, le ministère reconnaît que les règles sont imprécises quant à l'utilisation qui peut être faite de ces soldes de fonds. La politique présentée au Conseil du trésor permettra de compléter et de préciser l'ensemble des règles de gestion des fonds affectés.* »

b. Équilibre budgétaire

14.27 Depuis quelques années, le ministère a investi beaucoup d'efforts et de ressources financières pour améliorer la situation financière de son réseau d'établissements.

14.28 Le ministère a analysé les causes des déficits des centres hospitaliers de soins de courte durée, de longue durée et psychiatriques. À la suite de son analyse, il a injecté en 1986-1987, pour combler les besoins financiers de ces établissements, une somme de 133 M$ représentant environ 85 % des déficits de l'année 1985-1986, au montant total de 159 M$. Il laissait aux établissements la responsabilité de rationaliser leurs coûts et d'améliorer leur performance de façon à couvrir l'autre partie des déficits. Au cours des années 1987-1988 et 1988-1989, l'effort demandé à ce réseau a été facilité par la reconduction indexée des millions $ supplémentaires alloués en 1986-1987. Il l'a été également par d'autres injections budgétaires au montant de 80 M$, pour compenser l'augmentation des coûts de fonctionnement, attribuable aux nouvelles technologies et à l'alourdissement de la clientèle. Pour l'année financière 1987-1988, les déficits des établissements du secteur de la santé devraient atteindre 16,7 M$ et les surplus 13,0 M$.

14.29 Les déficits annuels des établissements du secteur social sont passés de 5,5 M$ en 1984-1985 à 14,1 M$ en 1987-1988 alors que les surplus pour la même période ont diminué de 10,7 M$ à 7,7 M$. Des injections de crédits supplémentaires de 15 M$ en 1986-1987, de 25 M$ en 1987-1988 et de 29 M$ en 1988-1989 ont été consenties pour compenser l'augmentation des coûts de fonctionnement, attribuable aux besoins grandissants de la clientèle. Le ministère a signifié à ces établissements sa décision sur les surplus et les déficits pour l'année financière 1984-1985. Cependant, il ne l'a pas fait pour les années financières 1985-1986 à 1987-1988. Le ministère prépare actuellement un mémoire qui proposera le règlement des surplus et des déficits, ainsi que la révision du mode de budgétisation en vigueur pour les établissements du secteur social.

14.30 Le ministère devrait régler les surplus et déficits des établissements du secteur social pour les années financières 1985-1986 à 1987-1988.

Commentaire du ministère: *« Suite à l'approbation du mémoire sur les surplus et déficits du secteur social, le ministère pourra régler les surplus et déficits des établissements concernés pour les années financières 1985-1986 à 1987-1988 et réviser le mode de budgétisation en vigueur dans ce secteur. »*

Suivi et contrôles de gestion

14.31 La gestion financière des fonds publics comporte des contrôles de gestion dont l'objectif est la conformité des opérations au budget et le maintien ou l'atteinte d'une situation financière saine.

14.32 En général, la partie la plus importante des contrôles doit s'exercer dans les établissements qui effectuent les dépenses. Il revient d'abord aux conseils d'administration des établissements de contrôler leurs opérations et d'utiliser les systèmes de contrôles de gestion qu'ils jugent appropriés.

14.33 Le ministère suit la situation financière des établissements en cours d'exercice pour repérer ceux qui sont en mauvaise posture et inciter les gestionnaires concernés à résoudre leurs difficultés. Il exerce aussi un contrôle en fin d'année.

14.34 Plusieurs mesures de suivi et de contrôle gouvernent l'organisation, le fonctionnement et la reddition de comptes des établissements de santé et de services sociaux. Ces mesures comportent, entre autres:

- Des directives sur des pratiques comptables et budgétaires, sur l'application de certains règlements et sur la conduite à tenir en certaines circonstances;
- Différents rapports financiers et statistiques que doivent fournir les établissements en début, en cours et en fin d'exercice;
- Une série de questionnaires à être remplis par les établissements sur leurs activités;
- Des directives sur l'autorisation préalable des emprunts contractés par les établissements.

a. Budget détaillé et rapports trimestriels

14.35 Le budget détaillé est un document de référence qui est utilisé avec les rapports trimestriels. Seulement 10% des établissements avaient respecté les délais impartis par le ministère pour la transmission de leurs prévisions aux fins du budget détaillé pour l'exercice 1987-1988.

14.36 Les rapports trimestriels comportent à la fois des données réelles pour les trimestres déjà écoulés de l'exercice et des données prévisionnelles pour le reste de l'année. Ils s'avèrent en fait les seuls documents qui peuvent être utilisés systématiquement pour suivre les établissements en cours d'exercice. La principale faiblesse des rapports trimestriels est de ne pas être disponibles en temps opportun, ce qui empêche le ministère d'intervenir rapidement pour obtenir les correctifs requis des établissements en difficulté. Par exemple, pour le secteur social, les retards dépassant deux mois sont fréquents. Cette lacune a déjà été soulevée dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale de 1984 (p. 94).

14.37 Les établissements n'indiquent pas dans leurs rapports trimestriels les raisons expliquant les écarts entre les dépenses réelles et les prévisions budgétaires. L'absence de cette information diminue d'autant plus l'utilité de ces rapports.

14.38 Des mesures devraient être prises pour que les établissements transmettent en temps opportun leur budget détaillé et les rapports trimestriels complétés de l'analyse des écarts entre les dépenses réelles et celles qui ont été prévues.

Commentaire du ministère: *« Les délais de transmission des rapports de gestion varient selon le type de rapports et selon la catégorie d'établissements. Au cours des dernières années, le secteur de la santé a consacré des efforts importants pour améliorer le rythme de réception des différents rapports. En 1988-1989, les formulaires de ces rapports ont été modifiés pour faciliter, entre autres, la production des données requises. Ainsi pour l'exercice 1988-1989, 41 % des établissements avaient présenté leur budget détaillé à la date prescrite et 68 % après un mois de délai, ce qui constitue une nette amélioration par rapport à 1987-1988.*

Enfin même si les établissements n'indiquent pas dans leurs rapports trimestriels les raisons expliquant les écarts entre les dépenses réelles et les prévisions budgétaires, le ministère est en mesure de poser un diagnostic assez précis sur l'origine des écarts, dans le cas des établissements en difficulté. En effet ceux qui ont produit un plan d'équilibre budgétaire, ont l'obligation de fournir avec leurs rapports trimestriels une information détaillée, ventilée par centre d'activités. Celle-ci procure au ministère les éléments permettant de compléter les analyses requises, et une bonne base de discussion avec les établissements. »

b. Rapport financier annuel et autres renseignements exigés des établissements

14.39 Les résultats des travaux du vérificateur externe d'un établissement constituent un contrôle a posteriori de premier rang pour le ministère. La réglementation gouvernementale confie au vérificateur externe, et ce depuis plus de 10 ans, un mandat particulier supplémentaire sur le respect des lois, des règlements et des directives du ministère, et sur la fiabilité de données opérationnelles.

14.40 Le ministère peut aussi obtenir ponctuellement d'autres informations sur l'organisation et la gestion des établissements. Dans ces circonstances, des questionnaires spécifiques sont utilisés.

14.41 L'analyse par le ministère des rapports financiers annuels vise, d'une part, à déterminer les rectificatifs postbudgétaires et, d'autre part, à établir le montant du surplus ou du déficit budgétaire qui sera par la suite traité selon la politique du ministère.

14.42 L'analyse porte principalement sur les dépenses d'exploitation de l'établissement et n'accorde que peu d'importance aux autres fonds gérés et aux données sur la rémunération du personnel cadre. Cette analyse ne permet pas non plus au ministère de toujours obtenir l'assurance que les sommes allouées sont utilisées aux fins prévues. Dans la compilation informatique de l'ensemble des données contenues dans les rapports financiers annuels, il y a certains manques d'exactitude et d'intégralité. Les résultats produits par les systèmes ne répondent pas toujours aux besoins des gestionnaires du ministère. Le ministère est ainsi privé d'une information de gestion de qualité sur le fonctionnement des établissements de son réseau. De nouveaux systèmes sont en voie d'élaboration dans le but d'améliorer la qualité, l'intégralité et la fiabilité de l'information.

14.43 Le ministère n'exerce pas un suivi rigoureux sur les correctifs apportés par les établissements aux lacunes soulevées par le vérificateur externe. Ce manque de suivi a déjà été soulevé dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale de 1984 (p. 95).

14.44 Le ministère devrait améliorer son processus d'analyse des rapports financiers annuels et ses mécanismes de traitement de l'information. Il devrait de plus resserrer son suivi sur les correctifs apportés par les établissements aux lacunes constatées par le vérificateur externe.

Commentaire du ministère: « *En ce qui a trait à la compilation informatique des données, il existe des programmes complexes de validation des données et de vérification de concordance qui font l'objet de tests tous les ans. Les problèmes d'intégralité sont dus aux difficultés d'obtenir des rapports complets des établissements.*

Compte tenu de l'approche individuelle et de la disponibilité des dossiers d'établissements dans les unités administratives concernées, l'image d'ensemble n'a pas d'impact direct sur l'analyse des données d'un établissement, d'autant plus que chaque cas de problème dépisté nécessite généralement une intervention spécifique.

Le ministère a toutefois besoin d'une information d'ensemble de qualité sur le fonctionnement du réseau pour alimenter tous ses dossiers de planification, évaluation, orientations, programmation... et pour lui permettre d'orienter ses actions dans un contexte global et général. À cet effet, nous travaillons depuis plus d'un an sur la refonte des systèmes d'information en place.

Suite aux commentaires du vérificateur général, nous verrons à améliorer nos procédures afin de s'assurer que les établissements informent le ministère des correctifs qu'ils entendent apporter suite aux recommandations, réserves ou lacunes exprimées dans le rapport du vérificateur externe, et ce, tel que le requiert le règlement. »

c. Rémunération du personnel d'encadrement des centres hospitaliers de soins de courte durée

14.45 Plusieurs dispositions réglementaires régissent les conditions de travail du personnel d'encadrement dans le réseau. Notre vérification a porté sur certaines de ces conditions de travail applicables particulièrement aux directeurs généraux et aux cadres supérieurs et intermédiaires oeuvrant au sein de centres hospitaliers de soins de courte durée.

14.46 Les mesures de fin d'engagement et de stabilité d'emploi, les avantages sociaux et les conditions de renouvellement des contrats applicables aux directeurs généraux ne sont pas toujours respectés par le réseau. Six des sept contrats examinés, signés après 1983, comportent des clauses plus avantageuses que ce qui est prévu à la réglementation. Depuis notre vérification, le ministère a établi une procédure de vérification des contrats d'engagement et des indemnités de départ des directeurs généraux.

14.47 Lorsque les vérificateurs externes font mention dans leurs rapports de salaires versés aux cadres, à des montants plus élevés que ceux qui sont admis par la réglementation, le ministère diminue d'autant les dépenses admissibles de l'établissement. Cependant, le ministère n'exerce aucune sanction quand les vérificateurs externes ne relèvent pas de tels écarts, bien qu'il dispose dans le rapport financier annuel de l'information nécessaire pour les dépister lui-même.

14.48 La classe d'évaluation des postes de directeurs généraux et de cadres supérieurs détermine leur classification salariale. Parmi les 73 dossiers examinés, 31 directeurs généraux ou cadres supérieurs avaient une classification plus élevée que leur classe d'évaluation et cinq avaient une classification inférieure.

14.49 Le ministère devrait inclure à son programme d'analyse du rapport financier annuel, une analyse systématique de la section sur la rémunération des cadres, et prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la réglementation sur la rémunération du personnel d'encadrement.

Commentaire du ministère: « *Tel que mentionné dans le rapport du vérificateur général, le ministère a établi une procédure de vérification des contrats d'engagement des directeurs généraux qui a été appliquée à tous les renouvellements et nouveaux contrats soumis au ministère depuis septembre* 1987.

Des analyses sont présentement en cours au niveau des classifications autorisées, de l'application des règles de rémunération et de la politique de reconnaissance d'une contribution exceptionnelle. L'échéance de ces analyses a été fixée au printemps 1989.

Nonobstant le fait qu'il est difficile pour le ministère de dépister les salaires versés plus élevés que ceux admis pour les cadres lorsque les vérificateurs externes n'en font pas mention dans leurs rapports, le ministère prendra diverses mesures pour tenter de repérer ces écarts.

Concernant la détermination des classes d'évaluation, le ministère s'apprête à mettre en place des mesures pour contrôler et corriger la situation. Ces dispositions font référence à:

— *La mise en place d'une procédure de validation des classes autorisées (Comité d'évaluation d'emplois)*;

— *L'étude des mesures à prendre pour corriger les cas déviants*;

— *L'élaboration d'un processus de correction des cas déviants.* »

d. Évaluation de la performance des établissements

14.50 Dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale de 1984 (p. 92), nous avions souligné le mérite qui revenait au ministère d'avoir développé au fil des ans une méthode d'évaluation de la performance des centres hospitaliers. Le ministère pouvait ainsi estimer pour chaque établissement la productivité relative des ressources qui lui étaient allouées. Cette méthode fut cependant abandonnée à la même époque, sa validité étant remise en cause autant par les gestionnaires des établissements que par ceux du ministère.

14.51 Des travaux sont actuellement en cours en vue de développer des systèmes d'information sur l'évaluation de la performance de différentes catégories d'établissements.

Coordination régionale des services

14.52 La coordination régionale des services de santé et des services sociaux est assurée, en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, par des conseils régionaux. Au nombre de 13, ils sont répartis selon les régions socio-sanitaires du Québec. Ils gèrent leurs propres activités et différents programmes que leur confie le ministère.

a. Budget de fonctionnement

14.53 Le ministère détermine le budget de fonctionnement de chacun des conseils régionaux. Pour l'année financière 1988-1989, les crédits alloués sous forme de subventions sont de 47 M$ dont environ 13 M$ pour la dispensation de services à la population et ces crédits constituent essentiellement une reconduction indexée de ceux de l'année précédente. Les conseils régionaux doivent fournir au ministère des comptes rendus annuels sur l'utilisation de ces subventions.

14.54 Les analyses effectuées par le ministère sur les rapports financiers et les rapports d'activités soumis par les conseils régionaux ne sont pas uniformes et suffisantes. Nous n'avons pu retrouver de lignes directrices précisant les objectifs, la portée et la méthodologie utilisée pour ces analyses.

14.55 Les analyses portent principalement sur les postes de dépenses qui augmentent de plus de 20% par rapport à l'année précédente, et peu sur les variations des postes de l'actif et du passif. Il n'y a pas de comparaison des données entre les conseils régionaux, ni entre leur rapport financier annuel et leur rapport annuel d'activités. Le ministère ne s'assure pas toujours de la compatibilité des orientations et des priorités des conseils régionaux avec les siennes.

14.56 Les conseils régionaux, selon la réglementation, doivent fournir au ministère un rapport statistique annuel sur les ressources utilisées et les services rendus, des rapports périodiques sur l'évolution de leur budget et une ventilation du budget global qu'ils ont reçu. Les conseils régionaux ne produisent pas les rapports requis et le ministère ne les exige pas; il n'a même pas prescrit la forme qu'ils doivent prendre.

14.57 L'absence de tels rapports, combinée à l'analyse sommaire et peu uniforme des rapports financiers annuels et des rapports annuels d'activités, ne contribue pas à procurer au ministère une information adéquate sur les opérations des conseils régionaux, ni l'assurance que les subventions versées ont été utilisées aux fins prévues.

14.58 Le ministère devrait exiger des conseils régionaux la production de tous les rapports prévus et en faire une analyse structurée.

> *Commentaire du ministère*: « *Un programme général de vérification a été élaboré pour l'analyse des rapports financiers annuels* 1987-1988 *des conseils régionaux et sera appliqué rétroactivement à l'année financière* 1986-1987. *Ce programme permettra, entre autres, de s'assurer d'une comptabilisation adéquate des revenus et dépenses du fonds d'exploitation. De plus, il est dans l'intention du ministère de compléter son programme d'analyse avec les rapports annuels d'activités des conseils régionaux.*
>
> *Le ministère a également révisé le manuel de gestion financière des conseils régionaux et travaille présentement à l'élaboration d'une circulaire qui prescrira les différents rapports de gestion.* »

b. Fonds affectés à des programmes particuliers

14.59 Les fonds affectés à des programmes particuliers sont constitués de subventions confiées par le ministère aux conseils régionaux, pour être attribuées à des établissements ou à des organismes du réseau de la santé et des services sociaux. Ces derniers ont alors le mandat de prendre en charge des activités reliées aux services pour lesquels ces subventions sont octroyées.

14.60 Le ministère a versé en 1987-1988 environ 270 M$ pour des programmes particuliers. De plus, il a chargé les conseils régionaux de répartir entre les établissements une enveloppe globale d'emprunts de 96 M$ pour financer de nouvelles immobilisations.

14.61 Notre vérification a porté plus particulièrement sur le contrôle et le suivi exercés par le ministère sur les fonds suivants, représentant environ 280 M$:

— Fonds d'immobilisations et d'équipement (secteur santé et secteur social);

— Fonds des locations d'espace;

— Fonds des organismes bénévoles communautaires;

— Fonds des services ambulanciers;

— Fonds de désengorgement des urgences;

— Fonds des programmes en CLSC.

14.62 Nous avons constaté que le ministère n'exerce pas un contrôle et un suivi rigoureux des fonds affectés à l'exception de ceux des services ambulanciers et du désengorgement des urgences. Nous avons identifié, dans le contrôle exercé sur ces fonds affectés, les mêmes faiblesses que celles que nous avons mentionnées ci-dessus au sujet des budgets de fonctionnement. Nous avons noté que les analyses étaient sommaires et non structurées et qu'il y avait absence de rapports périodiques.

14.63 Le ministère ne passe pas toujours aux actes lorsqu'il constate que les crédits sont utilisés à des fins non prévues. Aucun geste n'a été posé pour éviter que les conseils régionaux réclament des frais de gestion au Fonds des services ambulanciers. Ces frais de gestion se chiffraient à environ 500 000 $ en 1986-1987 et 600 000 $ en 1987-1988.

14.64 Le ministère devrait améliorer ses procédés de contrôle et de suivi sur les fonds affectés à des programmes particuliers.

> *Commentaire du ministère: « Le ministère reconnaît l'absence de rapports périodiques prescrits dans la majorité des fonds affectés. Un minimum de contrôle, de suivi et de vérification est quand même exercé que ce soit par des moyens ad hoc en cours d'année ou par le biais des rapports annuels.*
>
> *Les frais de gestion imputés au Fonds des services ambulanciers sont connus par le ministère et pour le moment tolérés dans l'attente d'un règlement. »*

Gestion des ressources humaines dans le réseau

14.65 Les crédits affectés à la rémunération des ressources humaines dans le réseau sont de l'ordre de 7,5 milliards $ pour l'année financière 1988-1989 dont 1,9 milliard $ pour les professionnels de la santé, soit les médecins, les optométristes, les dentistes et les pharmaciens.

14.66 Notre étude a porté sur le personnel infirmier, les travailleurs en réadaptation, les travailleurs sociaux, le personnel d'encadrement et le personnel médical; l'ensemble de ces personnels représente plus de 50 % des effectifs à temps complet dans le réseau.

14.67 Le ministère a consacré de nombreux efforts depuis plusieurs années à l'identification des besoins en personnel médical, et plus récemment de ceux en soins infirmiers à la suite des pénuries constatées dans le réseau. Il s'apprête à décider de ses orientations et de ses principales interventions pour cette dernière catégorie de personnel. Il est à parfaire ses connaissances sur le besoin réel de travailleurs en réadaptation dans le réseau. Le besoin de travailleurs sociaux et de personnel d'encadrement n'a pas encore été identifié et le ministère n'a pas précisé ses orientations envers ceux-ci.

14.68 Les orientations et les politiques dans certains secteurs de même que les plans de services régionaux n'ont pas été arrêtés; cette situation ne facilite pas l'identification des besoins en ressources humaines dans le réseau.

14.69 Sur un autre plan, le ministère a, depuis 1981, une politique-cadre de formation en cours d'emploi. Cette politique a été ajustée régulièrement au cours des ans. Elle couvre tout le personnel du réseau et est basée sur les priorités des établissements et du ministère. Une analyse conjointe récente du ministère et des conseils régionaux recommande une injection majeure de crédits pour la formation du personnel d'encadrement.

14.70 Les compressions budgétaires imposées aux établissements du réseau lors des dernières années, et les changements des technologies et des orientations ont amené la mise en disponibilité d'un nombre important d'employés du secteur de la santé et des services sociaux. Le ministère a reconnu ce problème important et a mis sur pied un service de placement. Au cours des deux dernières années, il y avait un peu plus de 500 personnes inscrites à ce service, soit environ 50% du nombre inscrit en 1983-1984. Le coût pour le ministère de personnel mis en disponibilité est de l'ordre de 7 M$ par année.

14.71 Il s'est avéré plus difficile que prévu de replacer ce personnel dans d'autres postes. Le ministère essaie maintenant de recycler ces employés; l'entente intervenue en avril 1988 avec une centrale syndicale et l'injection de crédits de 5 M$ visent à faciliter l'atteinte de cet objectif de replacement.

14.72 Le ministère a des responsabilités importantes dans la détermination des conditions de travail, responsabilités qu'il partage avec les associations patronales pour les syndiqués, avec les établissements et les conseils régionaux pour le personnel d'encadrement et qu'il assume seul pour les professionnels de la santé.

14.73 Dans le cas des médecins, les objectifs envisagés n'ont pas tous été atteints selon le ministère. Sur la répartition géographique, le ministère a mis en place, tant par négociation ou par décret sur les conditions de travail que par d'autres moyens, plusieurs mesures dont le coût atteignait environ 30 M$ en 1984-1985. Le ministère nous confirme que les objectifs visés sont presque atteints pour les médecins omnipraticiens alors que pour les médecins spécialistes, les efforts consentis ont donné peu de résultats. Afin de corriger cette situation, le ministère a imposé récemment un cadre de répartition des effectifs médicaux sur le territoire québécois.

14.74 Le ministère a constaté depuis plusieurs années que la rémunération à l'acte n'était pas toujours le meilleur mode de rémunération pour assurer la dispensation des services dans les établissements. Les dernières ententes avec les professionnels de la santé ont permis de corriger partiellement cette lacune. Ainsi des nouveaux modes de rémunération ont été prévus pour améliorer les soins en centres d'accueil d'hébergement et le maintien de médecins dans les établissements où le volume d'activités est insuffisant.

14.75 Dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 189-191), nous avons signalé certaines difficultés d'application de la loi, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer les services assurés ou de faire respecter l'obligation qu'a le professionnel de la santé de fournir lui-même les services assurés. Le ministère, qui connaît ces difficultés depuis plusieurs années, ne les a pas résolues, si ce n'est en décidant de désassurer les services de physiatrie en clinique privée.

14.76 Le ministère est conscient que des établissements rémunèrent des professionnels de la santé pour des services médicaux en sus des paiements que ces professionnels reçoivent de la Régie de l'assurance-maladie du Québec; cette pratique va à l'encontre de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chapitre A-29). Par le biais d'une circulaire, le ministère a avisé les établissements de l'illégalité de ces déboursés.

14.77 Pour les syndiqués et les cadres, les négociations sont davantage inscrites dans des stratégies de relations de travail que dans le respect de politiques de main-d'œuvre à leur égard.

14.78 L'importance des ressources humaines sur la distribution des services et l'impact qu'elles provoquent sur les coûts devrait inciter le ministère à identifier davantage les besoins de main-d'œuvre, à définir ses orientations et à poursuivre l'atteinte des objectifs qu'il s'est donnés.

14.79 Il devrait apporter les solutions aux difficultés que pose l'application de la Loi sur l'assurance-maladie.

14.80 Il devrait prendre toutes les mesures pour que cessent, dans les établissements, les pratiques qu'il a lui-même identifiées comme illégales.

Commentaire du ministère : « Le ministère étant conscient de l'importance des ressources humaines sur la distribution des services et de l'impact qu'elles provoquent sur les coûts, il continuera ses efforts afin d'identifier tous les besoins de main-d'œuvre, de définir ses orientations et de poursuivre l'atteinte des objectifs qu'il s'est donnés.

Pour les syndiqués et les cadres, le processus de relations de travail est très complexe et n'implique pas seulement le ministère mais tous les partenaires du réseau et ce, à tous les paliers de gestion. Une politique de main-d'œuvre n'est qu'un des moyens d'améliorer la gestion des ressources humaines à condition que tous les acteurs aient un grand souci de cette main-d'œuvre et de l'impact que peuvent avoir sur elle les gestes administratifs ou de relations de travail.

En ce qui concerne les problèmes soulevés relativement à la détermination des services assurés et à l'obligation qu'a le professionnel de la santé de fournir lui-même les services assurés, le ministère est d'avis qu'il y aurait lieu de régulariser la situation tout en reconnaissant les impacts sur le maintien des services dispensés aux frais de l'État.

Enfin le ministère reconnaît qu'il doit poursuivre ses efforts visant à régulariser dans les établissements les pratiques jugées illégales. »

Sécurité

14.81 La Loi sur la sécurité dans les édifices publics (L.R.Q., chapitre S-3) oblige le propriétaire d'un édifice public à occupation dense, d'un établissement hospitalier, d'assistance ou d'un lieu d'hébergement, à détenir un certificat de conformité émis par le ministère du Travail.

14.82 Les informations que possède le ministère sur la sécurité dans les édifices de son réseau de la santé et des services sociaux sont incomplètes et non à jour. Le ministère n'est pas assuré que ces édifices soient encore conformes aux règles de sécurité, car l'âge moyen de ces certificats est de plus de cinq ans. De plus, 225 établissements n'ont pas de certificat de conformité.

14.83 Le ministère n'exige pas rigoureusement des établissements l'attestation d'un exercice d'évacuation. Ainsi, 444 établissements n'ont pas confirmé avoir tenu au cours de l'année 1986-1987 les exercices requis tandis que 53 de ceux-ci n'ont pas produit au ministère de plan ni de description du processus d'évacuation.

14.84 Le ministère devrait s'assurer qu'il possède les informations sur la sécurité observée dans le réseau d'établissements. De plus, il devrait exiger la production des plans d'évacuation et l'attestation de l'exercice de ces plans.

Commentaire du ministère: « Il importe de préciser que c'est le ministère du Travail qui est responsable de l'application de la Loi sur la sécurité dans les édifices publics et que lors des visites d'inspection effectuées par les employés de ce ministère, des copies de leurs constatations sont transmises au ministère de la Santé et des Services sociaux (avis de défectuosités ou certificat de conformité).

Lorsqu'un établissement reçoit un certificat de conformité, celui-ci reste valide tant et aussi longtemps que l'établissement n'apporte pas de changements importants à sa structure physique, qu'il n'y a pas de changement dans sa vocation ou dans la qualité de sa clientèle.

Si par contre, il est constaté que le bâtiment n'est pas conforme à la réglementation, celui-ci reçoit un avis lui indiquant les modifications à apporter. Une copie de cet avis est également transmise au ministère de la Santé et des Services sociaux lequel procède à l'inscription de ces modifications au fichier de l'établissement. Une demande est alors adressée à l'établissement concerné dans le but de fixer un échéancier pour la réalisation des corrections requises.

Selon l'importance des sommes nécessaires, l'établissement peut apporter les correctifs, en tout ou en partie, à même son budget d'opération. Le résultat est transmis au ministère qui en informe le ministère du Travail. Lorsque l'ampleur des travaux dépasse la possibilité de paiement par l'établissement, la demande est alors présentée au conseil régional concerné pour l'obtention des crédits nécessaires. Les priorités y sont établies et les travaux seront effectués selon la disponibilité financière du conseil régional.

Il a souvent été constaté qu'une lacune face aux exigences du ministère du Travail pouvait être compensée, temporairement du moins, par la mise en force d'un plan d'opération en cas d'urgence bien adapté et vérifié régulièrement par les exercices d'évacuation.

Chaque établissement est prié chaque année de fournir au ministère la preuve qu'il a tenu un tel exercice d'évacuation. L'invitation ne reçoit pas nécessairement la même réponse partout. Aux récalcitrants, on adresse une lettre de rappel, la plupart du temps suivie d'un appel téléphonique. Cette année nous accentuerons cette procédure en adressant aux présidents des conseils d'administration sous forme de lettre enregistrée, un rappel pressant sur l'importance de la tenue de tels exercices. »

Liste des recommandations

Planification et évaluation

14.22 Le ministère devrait procéder systématiquement à l'évaluation sommaire de chacun des programmes à l'intérieur d'une période de temps raisonnable, intégrer ses actions dans un processus de gestion et faire porter davantage l'examen des programmes sur les coûts, l'efficience et la mesure de l'efficacité. De plus, il devrait demander aux établissements l'information sur les résultats de leurs travaux d'évaluation portant sur la qualité de leurs services.

Processus budgétaire

14.30 Le ministère devrait régler les surplus et déficits des établissements du secteur social pour les années financières 1985-1986 à 1987-1988.

Suivi et contrôles de gestion

a. Budget détaillé et rapports trimestriels

14.38 Des mesures devraient être prises pour que les établissements transmettent en temps opportun leur budget détaillé et les rapports trimestriels complétés de l'analyse des écarts entre les dépenses réelles et celles qui ont été prévues.

b. Rapport financier annuel et autres renseignements exigés des établissements

14.44 Le ministère devrait améliorer son processus d'analyse des rapports financiers annuels et ses mécanismes de traitement de l'information. Il devrait de plus resserrer son suivi sur les correctifs apportés par les établissements aux lacunes constatées par le vérificateur externe.

c. Rémunération du personnel d'encadrement des centres hospitaliers de soins de courte durée

14.49 Le ministère devrait inclure à son programme d'analyse du rapport financier annuel, une analyse systématique de la section sur la rémunération des cadres, et prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la réglementation sur la rémunération du personnel d'encadrement.

Coordination régionale des services

a. Budget de fonctionnement

14.58 Le ministère devrait exiger des conseils régionaux la production de tous les rapports prévus et en faire une analyse structurée.

b. Fonds affectés à des programmes particuliers

14.64 Le ministère devrait améliorer ses procédés de contrôle et de suivi sur les fonds affectés à des programmes particuliers.

Gestion des ressources humaines dans le réseau

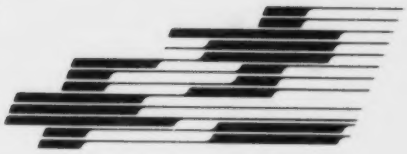
14.78 L'importance des ressources humaines sur la distribution des services et l'impact qu'elles provoquent sur les coûts devrait inciter le ministère à identifier davantage les besoins de main-d'oeuvre, à définir ses orientations et à poursuivre l'atteinte des objectifs qu'il s'est donnés.

14.79 Il devrait apporter les solutions aux difficultés que pose l'application de la Loi sur l'assurance-maladie.

14.80 Il devrait prendre toutes les mesures pour que cessent, dans les établissements, les pratiques qu'il a lui-même identifiées comme illégales.

Sécurité

14.84 Le ministère devrait s'assurer qu'il possède les informations sur la sécurité observée dans le réseau d'établissements. De plus, il devrait exiger la production des plans d'évacuation et l'attestation de l'exercice de ces plans.



Troisième partie

Remarques et commentaires

Rapport d'activités du
vérificateur général

15. Rapport d'activités du vérificateur général

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

15.1 Le vérificateur général, au cours de l'année 1987-1988, a continué d'exercer son mandat dans le respect des devoirs et responsabilités qui lui ont été confiés par la Loi sur le vérificateur général.

15.2 Cette troisième partie du Rapport à l'Assemblée nationale rappelle les devoirs et les responsabilités du vérificateur général et décrit la structure organisationnelle qu'il a établie pour atteindre ses objectifs. Suivent des explications sur les particularités du nouveau processus de planification de ses activités de vérification et une revue des gestes professionnels posés par son personnel dans l'exercice de ses fonctions. On trouvera également dans cette partie des notes sur la participation du vérificateur général aux conférences, congrès et travaux d'organismes professionnels et des renseignements sur les ressources humaines et financières de son organisation.

Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

15.3 Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport.

15.4 Il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi (articles 2, 22).

15.5 Ses devoirs et responsabilités peuvent se résumer ainsi:

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement (articles 23, 25, 26, 27, 28). Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification d'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des entreprises du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, et après entente avec le Conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité;

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à la loi qui régit l'organisme ou l'entreprise (article 24). Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard (articles 32, 33) et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires (article 34);

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement (article 30);

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor, sur toute matière qui est de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales (article 36);

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités qu'il vérifie (articles 37, 38, 39, 40);

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou cas qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard, et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale (articles 41, 42, 43.1°);

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale (article 43.2°).

15.6 La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport notamment sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qui doivent normalement être exécutés par ceux-ci. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification aux gestionnaires concernés, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les correctifs à apporter (article 35).

15.7 Son programme de travail n'est pas spécifiquement conçu en vue du dépistage de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle systématiquement les détournements de fonds et les irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé de façon à découvrir normalement l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est, ou mettre en lumière les facteurs susceptibles d'entraîner la présentation trompeuse de l'information financière.

15.8 Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe II.

La structure organisationnelle

15.9 Une structure organisationnelle souple et fonctionnelle est un élément essentiel à l'atteinte des objectifs de toute organisation. Le vérificateur général s'est doté d'une structure pouvant répondre aux besoins découlant du mandat que lui a confié le Parlement.

15.10 Tel qu'illustré à l'organigramme apparaissant à la fin de cette partie, le vérificateur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par trois vérificateurs généraux adjoints, responsables chacun d'une direction générale, soit:

— La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels;

— La Direction générale des opérations de vérification;

— La Direction générale de Montréal.

15.11 La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels est responsable des vérifications d'envergure gouvernementale, de la vérification des comptes publics et de l'application du processus intégré de planification. Le développement et l'expérimentation de nouvelles applications de vérification, l'élaboration de normes, de politiques et de procédés de vérification et le contrôle de la qualité font également partie de ses responsabilités. Elle assure de plus le soutien professionnel aux directions opérationnelles et le soutien informatique à l'ensemble de l'organisation. Elle assume la formation du personnel dans les domaines de la vérification, de l'informatique et de la bureautique. Cette Direction générale se compose de:

— Une Direction principale des études d'envergure gouvernementale, qui comprend deux directions de vérification.

— Une Direction principale des comptes publics et des services professionnels qui, en plus de la Direction de vérification des comptes publics, comprend la Direction de l'informatique et celle des normes et de l'inspection professionnelle.

15.12 La Direction générale des opérations de vérification et la Direction générale de Montréal assument l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations, sauf la vérification des comptes publics et les vérifications d'envergure gouvernementale. Ces activités comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources auprès des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement, de même que la vérification de l'utilisation des subventions. Elles comprennent aussi les vérifications particulières exécutées à la demande du gouvernement ou du Conseil du trésor et l'exercice du droit de regard auprès des organismes et entreprises vérifiés par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée et pour lesquels le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification.

15.13 La Direction générale des opérations de vérification comprend deux directions principales de vérification qui se divisent en 10 directions de vérification.

15.14 La Direction générale de Montréal comprend trois directions de vérification.

15.15 Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de son organisation, le vérificateur général dispose également d'une Direction de l'administration, responsable des services financiers, des services auxiliaires et des activités reliées à la gestion du personnel, et d'une Direction du cabinet et des communications.

La planification des activités de vérification

15.16 Les travaux de vérification effectués au cours de l'exercice 1987-1988 reflètent à la fois la réalisation de projets complémentaires découlant du plan quinquennal terminé l'année antérieure et le suivi de la première ébauche d'un plan pluriannuel en voie d'élaboration selon le nouveau processus intégré de planification.

15.17 Ce processus prévoit, en tout premier lieu, d'une manière systématique, les activités du vérificateur général nécessitant des travaux annuels de vérification soit l'attestation des données financières et l'exercice du droit de regard.

15.18 En second lieu, les activités afférentes aux autres responsabilités de vérification confiées au vérificateur général se distribuent en catégories ou banques de mandats. Divers critères de regroupement entrent en jeu, selon qu'il peut s'agir, par exemple, de vérification des grands systèmes informatiques, de vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, de vérification d'optimisation des ressources, de vérification de l'utilisation des subventions ou de tout autre sujet d'intérêt pour l'Assemblée nationale. Dans la mesure où les priorités et les objectifs annuels le permettent, des mandats de vérification sont puisés dans ces banques et sont effectués en sus des travaux annuels courants d'attestation financière et de droit de regard.

La pratique professionnelle

15.19 La pratique professionnelle désigne l'ensemble des gestes professionnels que sont appelés à poser les employés du vérificateur général dans l'exercice de leurs fonctions. La qualité de la pratique professionnelle est directement reliée à la formation des

employés, à leur jugement et au soin qu'ils apportent à leur travail. Elle dépend également de la rigueur d'application des normes et des politiques utilisées ou développées par le vérificateur général et de la pertinence des outils de travail disponibles.

15.20 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique favorisent le développement et le maintien de la qualité des travaux effectués dans les différents champs d'activités du vérificateur général. Ces directions orientent leurs efforts vers la recherche, l'élaboration de normes et de politiques, la formation du personnel et la prestation de services conseils et de support technique aux directions de vérification.

15.21 Ces directions ont aussi pour objectif de fournir au vérificateur général une assurance indépendante du respect des normes qu'il a adoptées sur la présentation de l'information financière, la conduite de la vérification et la constitution des dossiers. L'exercice d'un contrôle a priori systématique de la présentation des états financiers et d'un contrôle a posteriori ponctuel de la qualité des travaux effectués contribue à l'atteinte de cet objectif.

a. La vérification intégrée

15.22 Le vérificateur général a poursuivi, au cours de la dernière année, l'implantation de la vérification intégrée. La formation théorique relative à cette forme de vérification est diffusée au personnel du vérificateur général par ses propres ressources internes, en collaboration avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

15.23 Des ressources professionnelles externes spécialisées en méthodologie de la vérification intégrée ou plus particulièrement dans les sujets spécifiques sous étude, sont associées aux équipes de vérification afin de leur fournir le support technique nécessaire à la réalisation de ces mandats.

15.24 Au cours de l'année 1987-1988, la qualité de nos dossiers de vérification d'optimisation des ressources a été examinée par un consultant externe spécialisé. Cette année, le vérificateur général entreprend, sur la base de l'expérience et des connaissances acquises, de regrouper dans un manuel de référence la méthodologie qu'il a développée ou utilisée au cours de l'exécution des divers mandats de vérification, d'établir les normes et les politiques en cette matière, d'en uniformiser l'application et de les diffuser à l'intérieur de son organisation. Cette publication sera le complément au programme d'implantation de la méthodologie de vérification d'optimisation des ressources, dont la mise en place remonte à septembre 1985.

15.25 Au cours de l'année écoulée, le vérificateur général a complété cinq missions de vérification intégrée, deux missions de vérification d'envergure gouvernementale et le mandat demandé par le gouvernement auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Ces mandats viennent s'ajouter aux 13 autres qui ont été effectués depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le vérificateur général en juin 1985.

15.26 Au cours de la prochaine année, le vérificateur général réalisera la deuxième étape de la vérification d'envergure gouvernementale sur l'utilisation des ressources informatiques au gouvernement du Québec. Il mettra également en œuvre d'autres projets de vérification intégrée.

b. La vérification de l'utilisation des subventions

15.27 Dans l'esprit de l'article 30 de la Loi sur le vérificateur général, portant sur l'utilisation des subventions, le vérificateur général a réalisé en 1987-1988 la première étape d'un mandat de ce type. Elle consistait à vérifier l'allocation et le suivi des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux aux organismes et établissements du réseau relevant de ce ministère. La deuxième étape du mandat sera effectuée au cours de la prochaine année et portera sur l'utilisation des subventions par certaines entités de ce réseau.

c. La vérification informatique

15.28 Le vérificateur général a, au cours de la dernière année, respecté ses plans d'intégration de la technologie de l'informatique dans la réalisation de ses différentes missions de vérification.

15.29 La méthodologie de vérification des systèmes informatisés, en usage depuis plusieurs années, permet au vérificateur général d'évaluer les différents contrôles reliés à la structure organisationnelle, la documentation de support, l'entretien et l'opération des systèmes informatisés. L'évaluation de ces contrôles procure l'assurance raisonnable de l'autorisation, de l'exactitude et de l'intégralité des informations traitées par les systèmes informatiques.

15.30 Le vérificateur général a poursuivi l'utilisation de logiciels d'extraction d'information en échantillonnage statistique et l'analyse des informations contenues dans les diverses banques de données. L'utilisation de ces logiciels et de la bureautique permet d'accroître l'efficience des différentes équipes de vérification. Des efforts soutenus seront consacrés au cours de la prochaine année à la recherche et au développement de nouveaux logiciels.

d. L'échantillonnage en vérification

15.31 Le vérificateur général préconise l'utilisation de l'échantillonnage statistique comme technique de sondages. Cette approche est fondée sur les lois de la probabilité et sur l'appréciation du risque pour déterminer la taille de l'échantillon et les éléments qui en feront partie et pour analyser les résultats obtenus. Il permet d'optimiser le travail des vérificateurs tout en fournissant des données objectives sur la probabilité d'erreurs des états financiers sous examen.

15.32 À la suite d'une mise à jour importante de la technique de l'échantillonnage statistique, réalisée l'an dernier par la Direction des normes et de l'inspection professionnelle, le matériel de formation afférent a été révisé et des sessions de formation ont été dispensées aux professionnels de la vérification. Cette Direction a également fourni aux directions de vérification une assistance pour l'application de cette technique.

e. L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement

15.33 Au cours de l'année financière 1987-1988, le vérificateur général a consolidé son approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec.

15.34 Cette approche a pour objectif de déterminer la qualité et la quantité de travail de vérification à effectuer pour attester les états financiers du gouvernement tout en assurant une utilisation optimale des ressources qui y sont consacrées. L'approche considère l'ensemble des données financières du gouvernement. Elle précise que la vérification

couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature et les postes du bilan selon leurs principales composantes. Elle permet d'établir un cadre normatif uniforme pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

f. Le droit de regard

15.35 Le vérificateur général exerce, pour l'Assemblée nationale, un droit de regard sur la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement dont la vérification est prise en charge par des cabinets de la pratique privée. Ce droit de regard a pour objet de fournir, au besoin, aux parlementaires un complément d'information leur permettant d'exercer un contrôle accru sur les fonds et autres biens détenus ou administrés par ces organismes et ces entreprises. L'exercice du droit de regard assure le respect des exigences d'imputabilité puisqu'il soumet l'ensemble des organismes et des entreprises du gouvernement aux mêmes exigences en matière de reddition de comptes, peu importe par qui leur vérification est effectuée.

15.36 Le nombre et la répartition des organismes et des entreprises qui y sont actuellement assujettis ont été établis comme suit:

— Organismes du gouvernement	
• Sociétés mères	6
• Filiale directe	1
— Entreprises du gouvernement	
• Sociétés mères	8
• Filiales directes	31
• Filiales indirectes	9
Total	**55**

g. L'évaluation du risque de fraude

15.37 Bien que son programme de travail ne soit pas spécifiquement conçu en vue de la découverte de la fraude, le vérificateur général demeure particulièrement vigilant face à l'existence d'un environnement propice à la fraude dans les entités qu'il vérifie. Il a entrepris, au cours de l'année, l'élaboration d'une politique qui vise à préciser ses responsabilités dans ce domaine et à déterminer les procédés à appliquer.

15.38 Le rapport de la Commission Macdonald sur les attentes du public à l'égard de la vérification, publié en 1988, est venu confirmer les orientations à donner à cette politique. Ainsi, le vérificateur général a développé les outils nécessaires à une évaluation spécifique du risque de fraude. Ils lui permettent d'apprécier dans quelle mesure l'entité évolue dans un milieu propice à la fraude et, ainsi, de tenir compte de ce facteur dans l'exécution des mandats.

h. Le contrôle de la qualité

15.39 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle a la responsabilité d'exercer un contrôle de la qualité des travaux de vérification. Un tel contrôle doit procurer l'assurance que les missions de vérification (attestation financière, conformité aux lois, règlements, politiques et directives, optimisation des ressources et droit de regard) ont été exécutées avec qualité et soin. Il confirme si les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques établies pour les différents types de vérification ont été respectées.

15.40 Pour effectuer ce contrôle, la présentation des états financiers des entités vérifiées et le projet d'opinion du vérificateur sur ces états sont révisés systématiquement. Une révision annuelle des dossiers de vérification de plusieurs entités vérifiées par le vérificateur général est également effectuée.

i. La formation et le perfectionnement

15.41 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle, la Direction de l'informatique et la Direction de l'administration interviennent directement dans le processus de formation et de perfectionnement. Elles assurent le maintien et l'accroissement des connaissances et de la compétence du personnel.

15.42 Ces directions, dans leur domaine respectif, définissent les priorités et préparent la programmation annuelle des activités de formation, de façon à satisfaire les besoins organisationnels. Elles développent et mettent à jour des programmes de formation dont elles assurent la réalisation. Ainsi, au cours de la dernière année, elles ont procédé à la révision et à la mise à jour du matériel didactique en vérification, en échantillonnage statistique et en informatique. Enfin, ces directions évaluent la qualité de la diffusion de ces activités de formation et la mesure de l'atteinte des objectifs.

Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

a. La Conférence des vérificateurs législatifs

15.43 Le vérificateur général, ainsi qu'un membre de son personnel, ont participé à la seizième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs tenue à Halifax, en Nouvelle-Écosse, en juillet 1988. Cette Conférence regroupe les vérificateurs de juridiction fédérale, provinciale et territoriale du Canada. Les discussions ont porté sur l'évolution de leur pratique professionnelle et elles ont donné lieu à une mise en commun de leur expérience de travail ainsi que des solutions proposées aux difficultés inhérentes à l'exercice de leur mandat.

15.44 Cette Conférence a traité d'une façon particulière du rôle des comités des comptes publics, de la présentation de l'information financière des gouvernements ainsi que de l'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement, développée par le vérificateur général du Québec.

15.45 Deux membres du personnel du vérificateur général ont participé à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative, tenue en mai à Edmonton, en Alberta. Les représentants des vérificateurs législatifs des provinces et du gouvernement fédéral ont alors pris part à des discussions portant, entre autres, sur le contrôle de la qualité des travaux de vérification, sur l'utilisation de micro-ordinateurs en vérification et sur l'établissement d'un processus formel d'échange de matériel de formation entre les vérificateurs législatifs des juridictions fédérale et provinciale.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

15.46 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue au développement d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et à la mise sur pied de programmes de formation qui lui sont reliés.

15.47 La Fondation a publié, au cours de l'année, un guide intitulé : « Les paiements de transfert des gouvernements provinciaux : reddition des comptes et vérification ».

15.48 Le vérificateur général continue d'apporter son appui professionnel et financier à la Fondation. Il siège à son Conseil d'administration, et délègue deux membres de son personnel au Comité de recherche et de développement de méthodologies et au Comité de vérification législative.

15.49 La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent le cadre de ses activités propres. En effet, l'adhésion du vérificateur général à la Fondation en qualité de « membre de soutien » donne la possibilité aux employés du gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent bénéficier notamment des services de formation qu'offre la Fondation ainsi que des résultats de ses travaux de recherche et de développement.

15.50 La Fondation collabore étroitement à la préparation et à la diffusion de cours destinés spécifiquement au personnel du vérificateur général et du gouvernement du Québec.

15.51 Au moment de la rédaction de ce Rapport, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que d'autres membres de la fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 9e Congrès annuel de la Fondation. Ce Congrès se tiendra à la fin de novembre 1988 à Montréal et aura pour thème : Gestionnaires et vérificateurs — Un travail d'équipe.

15.52 Le Congrès annuel de la Fondation est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent activement avec beaucoup d'intérêt. La Fondation profite de l'occasion pour organiser, avant la tenue du Congrès, un colloque à leur intention. Le vérificateur général apporte son soutien à ce colloque au cours duquel les vérificateurs législatifs fournissent directement à la Fondation des précisions sur leurs besoins immédiats en vérification intégrée. La Fondation y prend appui pour orienter ses travaux de recherche et ses publications dont les vérificateurs législatifs sont d'importants utilisateurs.

c. L'*Ordre des comptables agréés du Québec*

15.53 Un membre du personnel du vérificateur général a été élu au Bureau de l'Ordre des comptables agréés du Québec et est membre du Comité sur la vérification des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

15.54 De plus, un autre membre de son personnel fait partie d'un comité de l'Ordre formé pour développer et diffuser davantage la vérification intégrée auprès des membres de la profession et du public en général.

d. L'*Institut Canadien des Comptables Agréés*

15.55 Le vérificateur général appuie les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en participant aux recherches du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. De plus, un de ses adjoints fait partie de ce comité.

15.56 Comme apport aux travaux du comité, le vérificateur général commente, à titre de personne-ressource, les projets de prise de position sur la comptabilité et la vérification.

15.57 Cette participation du vérificateur général lui permet de partager les résultats de ses recherches et de se tenir informé des développements et des changements anticipés dans la pratique professionnelle propre au secteur public.

e. L'Association des comptables généraux licenciés du Canada

15.58 Un membre du personnel du vérificateur général a été nommé pour un terme de deux ans, membre du Comité des normes de vérification de l'Association des comptables généraux licenciés du Canada.

L'implantation de la bureautique

15.59 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a fait l'acquisition d'équipements bureautiques afin de favoriser l'accès du plus grand nombre possible de ses employés à la nouvelle technologie. Il a complété l'implantation d'un logiciel de traitement de textes uniforme dans tous les secteurs d'activités de l'organisation. Il a procédé à l'acquisition et au développement de logiciels susceptibles de favoriser l'efficience du travail des vérificateurs. Un réseau local de communication a été mis en place pour relier les équipements.

15.60 Au point de vue organisationnel, un comité d'utilisateurs de la bureautique a été formé pour assister la Direction de l'informatique dans les orientations à prendre et pour la conseiller dans l'acquisition d'équipements et de logiciels.

15.61 Le programme de formation en bureautique s'est poursuivi à tous les niveaux de l'organisation, notamment dans les domaines du traitement de textes, des feuilles de travail, de l'utilisation d'un chiffrier électronique, d'un logiciel graphique et de l'utilisation du réseau local de communication.

15.62 Les outils bureautiques sont maintenant devenus partie intégrante du matériel professionnel.

Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

15.63 Les fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur égard les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il définit, conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. De plus, il établit sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et il détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

15.64 Le vérificateur général se conforme le plus possible aux politiques et orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines.

b. L'*effectif*

15.65 Au 1er avril 1987, l'effectif du vérificateur général était de 235 postes. Des crédits pour six nouveaux postes lui ont été autorisés à compter du 1er avril 1988. Les postes permanents se répartissent comme suit:

– Cadres supérieurs	31
– Professionnels	168
– Cadre intermédiaire	1
– Techniciens	18
– Personnel de bureau	23
Total	**241**

c. Le *développement des ressources humaines*

15.66 Le programme de formation et de perfectionnement des ressources humaines du vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 mars 1988, a suivi les mêmes orientations de développement que l'année précédente. Ainsi, les activités de formation ont porté sur la vérification intégrée, l'informatique, la vérification informatique, l'échantillonnage statistique et la bureautique.

15.67 Le programme intensif de formation en vérification intégrée a été poursuivi en collaboration avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Pour la deuxième année consécutive, des membres de notre personnel se sont joints aux ressources professionnelles externes pour diffuser les sessions de formation.

15.68 Les activités de formation pour l'ensemble du personnel ont représenté, au cours de cette année, 1 316 jours-personne, soit 156 pour le personnel d'encadrement et 1 160 pour les professionnels et le personnel de soutien, c'est-à-dire une moyenne d'environ cinq jours-personne de formation par employé.

d. L'*évaluation du rendement des employés*

15.69 Le vérificateur général a expérimenté, durant l'année, une nouvelle méthode d'évaluation du rendement au travail de ses employés professionnels et de soutien. Cette expérimentation s'étant avérée satisfaisante, tous les employés seront dorénavant évalués annuellement sur la base d'attentes signifiées. L'évaluation se fait sur la période du 1er septembre au 31 août, qui correspond au cycle annuel des travaux de vérification.

15.70 Cette méthode a pour effet de développer un mode de gestion dynamique et continu des ressources humaines en reliant leur utilisation encore davantage à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

e. Les *programmes d'égalité en emploi*

15.71 Les programmes gouvernementaux d'égalité en emploi visent les groupes suivants: le personnel féminin, les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles. Le vérificateur général adhère à ces programmes qui ont pour objectifs de favoriser l'égalité d'accès de ces personnes à des emplois de la fonction publique et de promouvoir la carrière de celles qui y œuvrent déjà.

15.72 Actuellement, la représentation féminine se situe à 30 % de l'ensemble de l'effectif du vérificateur général.

15.73 Cinq employées bénéficient d'un horaire de travail à temps réduit afin de leur permettre de mieux agencer leur travail professionnel avec leurs responsabilités familiales.

15.74 Un programme de formation en gestion a été élaboré pour les employées professionnelles afin d'assurer une relève pour les postes d'encadrement du vérificateur général. Quinze d'entre elles ont montré un intérêt pour ce programme qui s'échelonnera sur une période de deux années.

15.75 Enfin, le vérificateur général emploie quatre membres de communautés culturelles et deux employés qui ont un handicap physique. Comme pour le personnel féminin, il vise à augmenter sa représentation dans ces deux groupes.

f. La permutation de personnel avec d'autres organisations

15.76 Pour l'aider dans son mandat, le vérificateur général a conclu, conformément au règlement sur la permutation et l'affectation de personnel, des ententes pour l'affectation, dans son organisation, de quatre professionnels relevant de cabinets de la pratique privée, pour des périodes variant de 16 à 18 mois.

g. Le fichier des fournisseurs de services professionnels

15.77 Selon le règlement sur les contrats de services professionnels conclus par le vérificateur général, un fichier des personnes offrant des services professionnels dans les domaines de la vérification intégrée, de la vérification informatique et de l'actuariat a été établi aux fins des appels d'offres.

15.78 Des avis publics ont été publiés, invitant les praticiens qui exercent dans un cabinet, seuls ou en société, et qui ont une place d'affaires au Québec, à demander leur inscription à ce fichier.

h. L'utilisation des ressources externes

15.79 Le vérificateur général a recours, pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat, aux services de ressources externes sur une base contractuelle. Ces ressources comprennent des experts en méthodologie et en vérification intégrée et des spécialistes dans les domaines faisant l'objet d'une vérification.

15.80 L'équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification intégrée est secondée dans son travail par un Comité consultatif. Ce Comité est principalement composé de personnes externes au gouvernement, ayant des compétences reconnues en vérification, en gestion et dans le domaine d'activités vérifié.

15.81 Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes:

Ardoin, Pierre G. Informaticien	Bertrand, Guy Université du Québec
Briand, Louise Blais McNeil et Associés Inc.	Brindamour, Marc Groupe Promutuel
Carrière, Roland Roland Carrière & Associés	Charbonneau, Yves Martineau, Provencher & Associés Ltée
Cournoyer, Richard Richard Cournoyer et Associés Inc.	Cousineau, Guy Services Professionnels Cousineau Inc.
Cyr, Roméo Coopérative de transport maritime et aérien	D'Amours, Max Université du Québec à Trois-Rivières
Desautels, Denis Caron Bélanger	Desnoyers, Raymond Roland Carrière & Associés
Fauquier, Tim Destrier Management Consultants Inc.	Fraser, Sheila Caron Bélanger
Garcia, Claude Compagnie d'assurance Standard Life	Gauthier, Yves Poissant Richard-Thorne Ernst & Whinney
Gobeil, Jean-Paul Deloitte Haskins + Sells	Gosselin, Roger Université de Montréal
Gour, Pierre Samson Bélair	Graveline, Jean-Pierre Caron Bélanger
Guruprasad, Choulgère Gamet Consultants Inc.	Harbour, John Le Groupe Desjardins
Hébert, Jean Provigo Distribution Inc.	Joly, François Raymond Chabot Martin Paré
Lamonde, Jacques Conseiller en gestion	Larouche, Richard Société Conseil Mercer Limitée
Léger, Jacquelin Laliberté Lanctôt	Lesage, Michel Les Experts-Conseils Michel Lesage Inc.
Lizotte, Michel Clinique de médecine industrielle Robert et Lizotte Inc.	Losier, Gaétan La Société Nationale de Fiducie
Lussier, Louis-Jean Université Laval	Marier, André Conseiller à la Régie des marchés agricoles du Québec
Marin, René J. Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	Martel, Maurice Conseiller en gestion

McNeil, André Blais McNeil et Associés	Minguy, Jean-Jacques Directeur général d'hôpital à la retraite
Moisan, Gaston Cadre supérieur du Gouvernement du Québec à la retraite	Morin, Bertrand Caron Bélanger
Pastinelli, Jean-Pierre Université du Québec	Pellerin, Normand Domtar Inc.
Pleau, Paul Industrielle Services Techniques	Proulx, Yvon Producteur agricole
Rivest, Roger Raymond Chabot Martin Paré et Cie	Robichaud, Jean-Bernard Conseil canadien de développement social
Savard, Gabriel Price Waterhouse	St-Cyr, Michel Société-Conseil MSC Inc.
St-Louis, Robert Projalag Inc.	Thouin, Richard Thouin et Associés Ltée
Venne, François Raymond Chabot Martin Paré	Vignola, Jean-Marie Cégep de Rimouski

i. L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

15.82 Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chapitre P-38.01), l'interdiction de fumer dans les locaux occupés par le vérificateur général, aux endroits spécifiquement désignés dans cette loi, était en application le 1er janvier 1987, date de l'entrée en vigueur de la loi.

15.83 À la suite d'une consultation auprès de l'ensemble des employés sur l'usage du tabac dans les lieux de travail, l'interdiction de fumer a été étendue à tous les locaux, sauf dans les salles de repos spécialement aménagées à cette fin.

15.84 En plus d'assurer la protection des non-fumeurs, ces mesures ont pour effet de faire profiter l'ensemble du personnel du vérificateur général de conditions favorisant davantage la qualité de vie au travail.

La gestion des documents

15.85 Le vérificateur général a terminé l'implantation de nouvelles pratiques de gestion des documents, y compris leur codification, leur classement et leur repérage. Les dossiers de vérification sont gardés en sécurité dans une salle de dossiers à rayonnage mobile.

15.86 Conformément à la Loi sur les archives, le vérificateur général a établi un nouveau calendrier de conservation de ses documents qui précise les différentes dispositions à être prises pour chaque catégorie de dossier.

Les ressources financières

a. Les prévisions budgétaires

15.87 Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur le vérificateur général. Après étude par le

Bureau, ces prévisions sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

15.88 Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le cabinet Choquette, Corriveau, Grenier, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1987-1988. Le rapport du vérificateur est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose devant l'Assemblée conformément à la Loi sur le vérificateur général.

c. Les dépenses

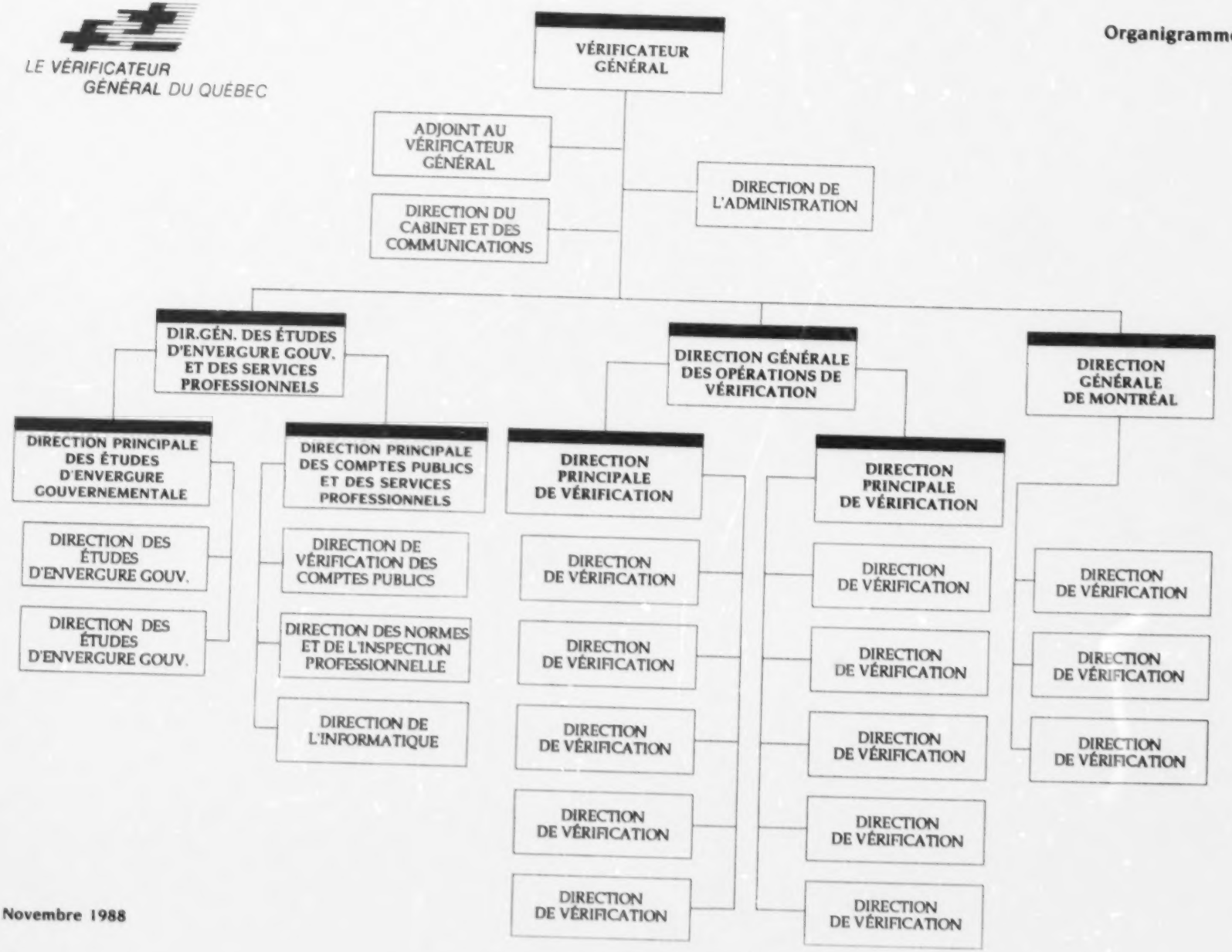
15.89 Les dépenses effectuées pour les activités du vérificateur général au cours des années terminées les 31 mars 1988 et 1987 se répartissent comme suit:

	1988	1987
	(en milliers $)	
Fonctionnement – Personnel		
Traitements	8 439	7 930
Autres rémunérations	140	110
	8 579	**8 040**
Fonctionnement — Autres dépenses		
Communications	327	289
Services	1 466	1 624
Entretien	31	12
Loyers	950[1]	378
Fournitures	117	96
Équipement	32	22
Autres dépenses	12	10
	2 935	2 431
	11 514	**10 471**
Capital – Autres dépenses		
Équipement	433	461
Dépenses effectuées	**11 947**	**10 932**
Avances	3	3
Dépenses imputées	**11 950**	**10 935**
Crédits non utilisés	97	48
Crédits votés	**12 046**	**10 983**
Crédits permanents utilisés	**1**	**0**

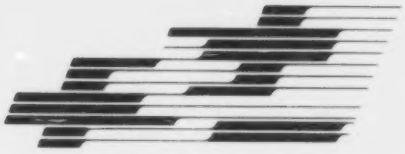
[1] Incluant une partie du coût des améliorations locatives

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Organigramme



Novembre 1988



Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

   Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

   1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

   2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

   3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

   1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

   2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50% des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par:

1° « économie »: l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience »: la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité »: l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant:

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes:

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard:

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise

pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire:

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général:

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel:

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant:

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés:

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure:

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants:

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment:

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant:

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

   — La mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son Conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en œuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, en vue d'identifier les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de conformité et d'optimisation des ressources.

9 . Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

Introduction 9

Première partie
Remarques générales 13

1. Le contrôle parlementaire sur les fonds publics 13

L'obligation de rendre compte 13
L'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire 14
Les organismes et les entreprises du gouvernement 14
L'évaluation du risque de fraude 15
L'exercice de la vérification législative 16
La coopération des responsables de la gestion 17

2. Les vérifications intégrées 19

Objectifs et nature de ces vérifications 19
Appui d'experts-conseils 19
Résultats disponibles 20

3. La présentation de l'information financière du gouvernement 21

Les conventions comptables du gouvernement 21
Le Compte des régimes de retraite au passif du gouvernement 21
Les dépenses additionnelles 23
L'entité comptable du gouvernement 24
Le délai de présentation des états financiers du gouvernement 24
Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.) 25
L'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général 26
L'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics annuels 26

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 31

4. La vérification du gouvernement et de ses ministères 35

Mandat et portée de la vérification 35
Remarques et commentaires
Communications 36
Contrôles en milieu informatique 36
Éducation 37
Politique d'amortissement des emprunts des commissions scolaires 37
Sécurité informatique 37
Protocole d'entente avec le Fonds renouvelable des publications gouvernementales 38

Enseignement supérieur et Science ... 40
Programme d'aide financière aux étudiants ... 40
Environnement ... 41
Assainissement des eaux — Admissibilité des coûts des travaux réalisés ... 41
Finances ... 42
Contrôle sur le remplacement des chèques perdus, détruits ou volés ... 42
Contrôles en milieu informatique de SYGBEC ... 43
Justice ... 46
Perception des amendes et des frais ... 46
Commentaires sur certaines lois ... 49
Main-d'œuvre et Sécurité du revenu ... 51
Versement des prestations d'aide sociale ... 51
Trop-versés d'aide sociale ... 52
Revenu ... 53
Contrôle de la production des déclarations fiscales par les contribuables et mandataires ... 53
Mesures prises pour obtenir la production des déclarations d'impôt ... 55
Processus de cotisation des déclarations de revenus des particuliers ... 55

5. La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement ... 61

Mandat et portée de la vérification ... 61
Fonds spéciaux en vigueur le 16 septembre 1988, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement ... 61
Fonds renouvelables en vigueur le 16 septembre 1988, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale ... 62
Remarques et commentaires
Fonds renouvelable des publications gouvernementales ... 63
Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental ... 64
Fonds renouvelable du Service de la cartographie ... 65

6. La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement ... 69

Mandat et portée de la vérification ... 69
Commentaires généraux ... 70
Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement ... 70
Communication des résultats des travaux de vérification ... 71
Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers ... 71
Comité de vérification ... 72
Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général ... 72
Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement ... 78
Remarques et commentaires
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ... 86
Comptabilisation ... 86
Gestion de l'encaisse ... 87
Remises mensuelles ... 87
Contrôle sur les paiements ... 87
Contrôle sur les pensions ... 88
Modifications de pensions ... 88
Comptabilisation des pensions ... 89
Remboursement des cotisations à des ex-participants ... 89
Transferts de fonds de pension ... 90

Commission de la construction du Québec ... 91
Ajustement des rentes ... 91
Documentation des systèmes micro-informatiques ... 91
Télétraitement ... 91
Contrôles des ressources informatiques ... 92
Contrôles sur les opérations ... 92
Fonds d'aide aux recours collectifs ... 93
Engagements financiers ... 93
Musée d'Art contemporain de Montréal ... 94
Règlement sur les activités du Musée ... 94
Collection du Musée ... 95
Office des ressources humaines ... 96
Système automatisé de gestion des informations sur le personnel-SAGIP ... 96
Office du crédit agricole du Québec ... 97
Régie de l'assurance automobile du Québec ... 98
Conformité des opérations à la Loi sur l'assurance automobile ... 98
Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile ... 99
Contrôles en milieu informatique ... 99
Régie des rentes du Québec ... 101
Solde du compte du régime de rentes du Québec et son financement ... 101
Société de la Place des Arts de Montréal ... 102
Excédent de la subvention et des revenus sur les dépenses ... 102
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec) ... 103
Établissement des coûts de production ... 103
Financement d'équipements par contrats de crédit-bail ... 103
Échanges de services ... 104
Société du parc industriel du centre du Québec ... 105
Vente d'un terrain ... 105
Entente entre la Société et la ville de Bécancour ... 105
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) ... 107
Autorisation des coûts de forage ... 107
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA) ... 108
Gestion d'un contrat de vente d'actions ... 108
Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL) ... 109

7. Ministère de l'Énergie et des Ressources ... 113

Aperçu général ... 113
Portée de la vérification ... 113
Résultats de notre vérification ... 114
Connaissance de la ressource forestière ... 114
Aménagement des forêts ... 117
Reddition de comptes ... 123
Liste des recommandations ... 124

8. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche ... 129

Aperçu général ... 129
Portée de la vérification ... 129
Résultats de notre vérification ... 130
Gestion des ressources fauniques ... 130
Gestion des immobilisations ... 133
Subventions ... 137
Tarification et permis ... 139

Activités déléguées à des concessionnaires ... 140
Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) ... 141
Information de gestion et reddition de comptes ... 141
Liste des recommandations ... 143

9. Commission de la santé et de la sécurité du travail ... 149

Aperçu général ... 149
Mandat et portée de la vérification ... 154
Résultats de notre vérification ... 154
L'indemnisation et la réadaptation ... 154
La prévention — inspection ... 165
Le financement de la Commission ... 169
La cotisation des employeurs ... 175
La gestion de la Commission ... 181
Validation des conclusions de vérification ... 186
Liste des recommandations ... 187

10. Régie des assurances agricoles du Québec ... 195

Aperçu général ... 195
Portée de la vérification ... 197
Résultats de notre vérification ... 198
Planification ... 198
Administration des programmes et des régimes d'assurance ... 198
Conformité aux lois et règlements ... 206
Orientation, développement et entretien des systèmes informatiques ... 211
Liste des recommandations ... 212

11. Société des Traversiers du Québec ... 217

Aperçu général ... 217
Portée de la vérification ... 217
Résultats de notre vérification ... 218
Planification stratégique ... 218
Informatisation ... 218
Utilisation de la main-d'œuvre ... 218
Service de nuit à la traverse Québec/Lévis ... 220
Liste des recommandations ... 221

12. Gestion des ressources informatiques ... 225

Aperçu général ... 225
Nature et portée de la vérification ... 226
Résultats de notre vérification ... 226
Coordination de l'activité informatique ... 226
Développement des systèmes informatiques ... 228
Liste des recommandations ... 231

13. Gestion des services professionnels ... 235

Aperçu général ... 235
Portée de l'étude ... 235
Résultats de l'étude ... 236
Gestion des services professionnels ... 236
Respect de la réglementation ... 237
Contenu des contrats de services professionnels ... 238
Liste des recommandation ... 239

14. Allocation des subventions par le ministère de la Santé et des Services sociaux 243

Aperçu général 243
Portée de la vérification 244
Résultats de notre vérification 244
Planification et évaluation 244
Processus budgétaire 246
Suivi et contrôles de gestion 248
Coordination régionale des services 251
Gestion des ressources humaines dans le réseau 253
Sécurité 255
Liste des recommandations 256

Troisième partie
Rapport d'activités du vérificateur général

15. Rapport d'activités du vérificateur général 263

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 263
Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général 263
La structure organisationnelle 264
La planification des activités de vérification 265
La pratique professionnelle 265
Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels 269
L'implantation de la bureautique 271
Les ressources humaines 271
La gestion des documents 275
Les ressources financières 275

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 283

II Objectifs généraux du vérificateur général 297